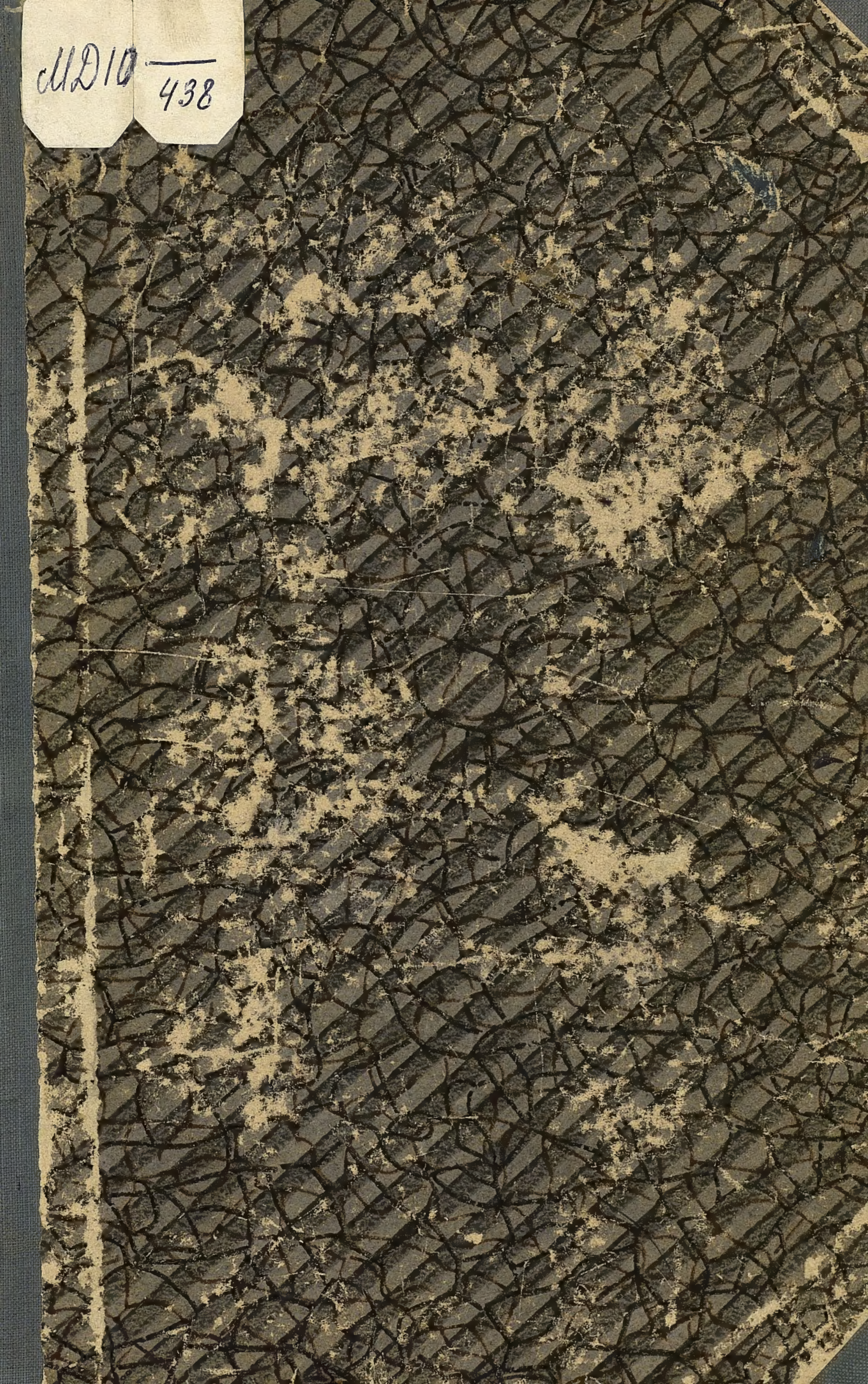
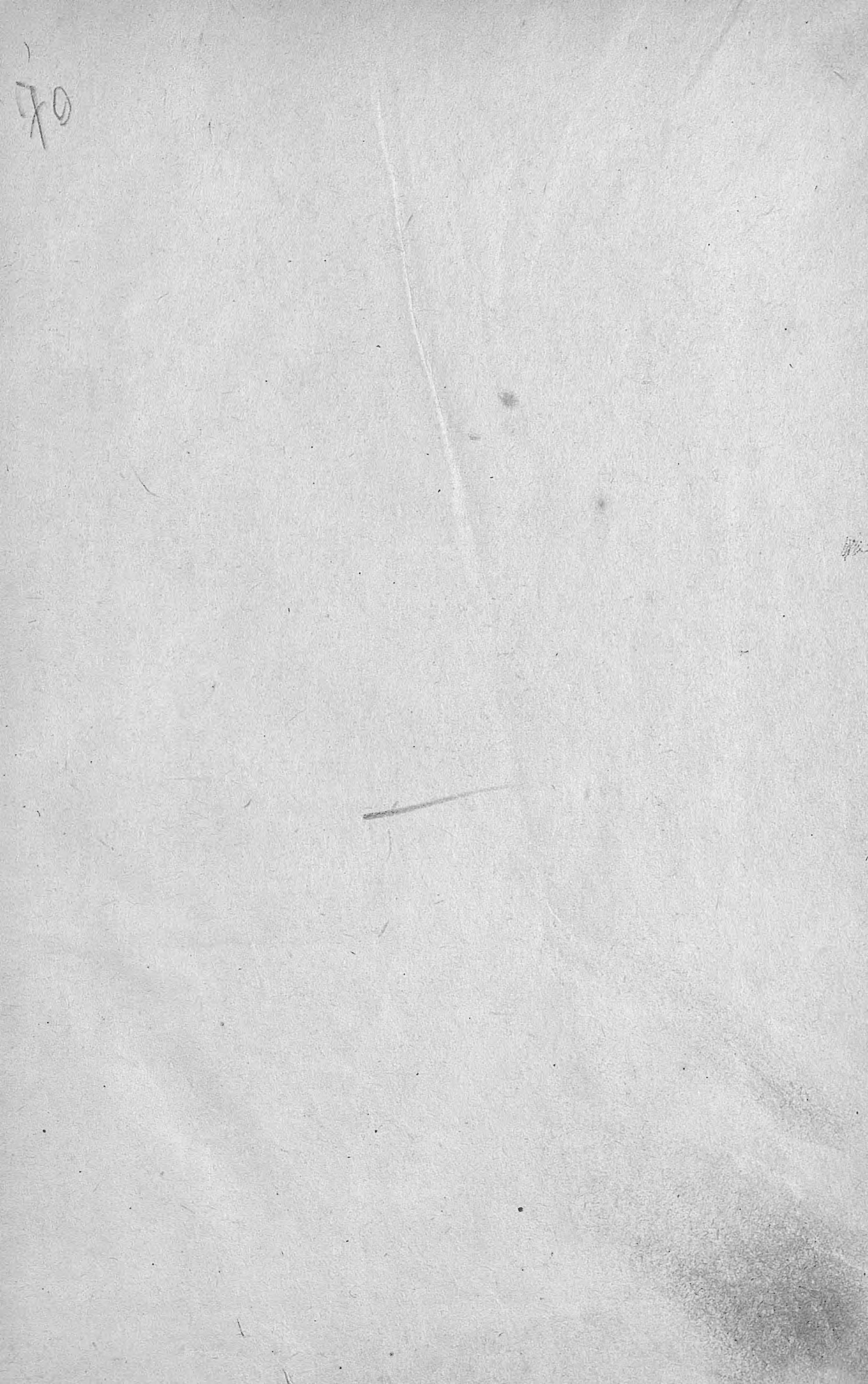




ОЧЕРКИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

ЗА ТРИ ГОДА РЕВОЛЮЦИИ

1918
1919
1920

И. А. КИРИЛЛОВ

Издательство Народного
Комиссариата Земледелия
НОВАЯ ДЕРЕВНЯ
ПЕТРОГРАД—1922.

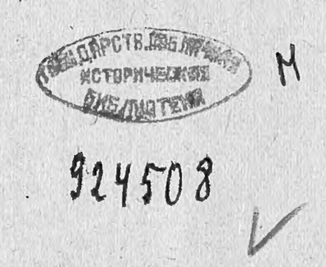
И. А. Кириллов
Профессор Института Народного Хозяйства.

ОЧЕРКИ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА

за три года революции

(1917—1920 г.г.).

Редакционно-Издательский Комитет Нар. Ком. Земл.
ПЕТРОГРАД. △ 1922.



Р. Ц. № 1117. Отп. 2000 экз. 5-я Гос. тип.

ПРЕДИСЛОВИЕ.

Издавая очерки по вопросам землеустройства за три года революции, автор считает необходимым сказать в пояснение несколько слов.

Предлагаемая работа носит характер описательный и лишена каких либо элементов критического анализа, т. к. автор, считаясь с объективными условиями жизни и работы, не мог собрать с исчерпывающей полнотой соответствующий материал и ограничился по возможности тем, что оказалось возможным получить в центральных учреждениях. Благодаря этому обстоятельству работа написана почти исключительно по официальным материалам.

При разработке соответствующих вопросов, затронутых в предлагаемых очерках, были использованы подлинные дела следующих учреждений: 1) Центрального Отдела Землеустройства Комиссариата Земледелия, 2) Колонизационного Управления того же Комиссариата; 3) Главного Управления Советских Хозяйств; 4) Отдела Коллективизации сельского хозяйства Ком. Земледелия; 5) Коммунального Отдела К-та Внутр. Дел.; 6) Главного Управления Сельских Хозяйств, приписанных к индустриальным предприятиям В. С. Н. Х.; 7) Центр. Агрономического Управления К-та Путей Сообщения; 8) Земельного Отдела Московского Совета; 9) Отдела Образования новых административных единиц К-та Внутр. Дел; и 10) соответствующих представительств Нар. К-та по делам национальностей (вопросы землеустройства автономных и федеративных областей). Помимо этого, автор имел возможность воспользоваться весьма ценными материалами относящимися к революционным годам, собранными в Кабинете Коммунального Хозяйства проф. М. Д. Загряцкова при Институте Народного Хозяйства (б. Моск. Коммерческий Институт).

При этом автор считает своим приятным долгом выразить глубокую благодарность за оказанную помощь в деле подбора материалов всем лицам, к которым приходилось обращаться за теми или другими материалами, и в особенности сотрудникам Центрального Отдела Землеистройства В. П. Вощинину и И. П. Николаевскому, уделившим много времени и усилий при оказании содействия в подборе материалов.

ВСТУПЛЕНИЕ

Часть предлагаемой работы, первые 7 глав, была написана в начале 1921 года, но по ряду технических условий не могла быть опубликована. Остальная часть работы написана в феврале 1922 года, т. е. ровно через год; естественно, что такой промежуток в работе отразился на ее характере, но хронологические рамки работы сознательно оставлены прежние: 1917—1920 г.г., т. е. период т. наз. „военного коммунизма“, от начала революции до „новой экономической политики“. Названный период представляя по своему внутреннему содержанию известную цельность, является огромнейшей по размерам попыткой коллективизации сельского хозяйства, рационализации последнего по единому, задуманному в руководящем центре, плану. Преследуя, как и год тому назад, исключительно описательные цели, автор стремился быть по возможности внимательным копиистом контуров того огромного опыта развития активной деятельности центра на огромных пространствах России.

Центральной задачей в области сельского хозяйства в описываемый нами период 1917—1920 г.г.—являлась *коллективизация* сельского хозяйства. „В основу землеустройства должно быть положено стремление создать единое производственное хозяйство, снабжающее Советскую Республику наибольшим количеством хозяйственных благ при наименьшей затрате народного труда. В соответствии с этим, землеустройство обнимает собой совокупность мероприятий технического характера, направленных к постепенному обобществлению единоличного землепользования [1]). Для достижения указанной цели наилучшим средством являются „крупные советские хозяйства, коммуны, общественная обработка земли и другие виды товарищеского землепользования“, „поэтому на все виды единоличного землепользования следует смотреть как на переходящие и отживающие“ [2]). Но такой бодрый и смелый оттимизм нового землеустроительного закона не разделялся ответственными работниками не только позднее, но и в момент издания вышецитированного „Положения“.

„Советской власти в России пришлось и приходится поэтому ограничиться непосредственным использованием только очень немногих крупных сельских хозяйств, в которых сохранились рабочие силы и возможность дальнейшего производства на рациональных началах. В этих и только в этих хозяйствах оказалось возможным организовать так называемые *советские хозяйства*, обрабатываемые трудом работников, получающих вознаграждение от государства.

Надеяться на большое увеличение этого типа хозяйств, надеяться на то, что их в дальнейшем удастся организовать в более или менее обширных размерах и на землях, уже распределенных между крестьянским населением, или даже на новых мелиорированных землях, бывших ранее невыгодными

---

[1]) „Положение о социалистическом землеустройстве...“ (14 февр. 1919 г.). Гл. I ст. 4-я.

[2]) Также, стр. 3-я.

или неудобными, едва ли приходится. Если исключить прямое принуждение— а оно, несомненно, исключается—то единственным средством, могущим посодействовать такой широкой организации новых советских хозяйств могло бы явится создание для рабочих советских хозяйств лучших материальных и духовных условий жизни, чем те, которыми пользуются окрестные земледельческие объединения или отдельные земледельцы. Но это едва ли достижимо в течение ближайших лет. К тому же от советских хозяйств отталкивает рабочих-земледельцев сохранившаяся *внешняя форма* подневольного *наемного труда.* И хотя в действительности труд в советских хозяйствах не является наемным, но оставшаяся почти неизменной внешняя форма наемного труда является сильно отталкивающим крестьянские массы средством. „Мы желаем, говорят они не раз, вольного, а не подневольного труда“ [1]).

Несмотря на то, что принуждение, как мера обобществления сельского хозяйства признавалась „несомненно исключенной“, она все же очевидно практиковалась, на что печатно указывала газета соц. революоионеров („Борьба“ № 34 и 37) и о чем устно говорилось на Харьковском Съезде Советов [2]), и против чего в довольно яркой форме протестовал на восьмом съезде Российск. Коммунистической Партии (18—23 марта 1919 г.) В. И. Ленин. Он говорил: „*Действовать здесь насилием, значит погубить все дело.* Здесь нужна работа длительного воспитания. Крестьянину, который не только у нас, а во всем мире, является практиком и реалистом, мы должны дать конкретные примеры в доказательство того, что „коммуния“ лучше всего. Конечно, не выйдет никакого толку, если в деревне будут появляться скоропалительные люди, которые порхнули туда из города, приехали, покалякали, учинили несколько интеллигентских, а то и не интеллигентских склок, и расплевавшись, разъехались. Это бывает. Вместо уважения, они вызывают насмешку и совершенно законно.

По этому вопросу мы должны сказать, что коммуны мы поощряем, но они должны быть поставлены так, *чтобы завоевать доверие крестьянина.* А до тех пор мы—учащиеся у крестьян, а не учителя их. Нет ничего глупее, когда люди не знающие сельского хозяйства и его особенностей, люди, которые бросились в деревню только потому, что они услышали о пользе общественного хозяйства, устали от городской жизни и желают в деревне работать,—когда такие люди считают себя во всем учителями крестьян. *Нет ничего глупее как самая мысль о насилии в области хозяйственных отношений среднего крестьянина.*

Задача здесь сводится не к экспроприации среднего крестьянина, а к тому, чтобы учесть особенные условия жизни крестьянина, к тому, чтобы учиться у крестьян способом перехода к лучшему строю и не *сметь командовать*! Вот правило, которое мы себе поставили.

---

[1]) *А. Г. Гойхбарг.* „Обобществление сельского хозяйства“. Изд. Нар. Ком. Земледелия, М. 1919 г. Стр. 11—12.

[2]) См. полемику по этому вопросу у *Вл. Мещерякова:* „Земельная политика коммунистов“. П-град. 1919 г. Изд. Нар. Ком. Земледелия, стр. 11.

Вот правило, которое мы постарались изложить в нашем проекте резолюции, ибо в этом отношении, товарищи, мы действительно погрешили не мало“ [1]).

Итак, даже в противоречии с пониманием задач земельной политики в центре, на местах принимались принудительные меры к переходу на коллективныя формы землепользования. С этой точки зрения рассматриваемый нами период не есть лишь период бумажно-проективный, кабинетно-ученого характера, но есть активно-реальный, выражавшийся в целом ряде хозяйственных явлений. 1919 и 1920 г. г. прошли в напряженной работе по организации „советских“ хозяйств, коммун и артелей. С 1921 г. число советских хозяйств и коммун начинает падать: 1920 г. является рубежом, отделяющим период активного коллективизма от последующего периода „новой экономической политики“. В цифрах настоящее положение представляется в следующем виде:

Г О Д Ы.	Всего было.		
	Советских хозяйств.	Коммун.	Артелей.
1918 г.	3.101	950	422
1919 г.	3.547	2.099	1.935
1920 г.	4.392	1.829	9.064
К концу 1921 г.	4.316	1.528	10.015

Приведенные цифры [2]) позволяют говорить о закончившемся периоде коллективизации землепользования: две наиболее поощряемые формы—советские хозяйства и коммуны с 1920 г. пошли на убыль, и только артельная форма продолжает рост в широких размерах. Объяснение этого последнего факта мы находим в весьма интересной таблице, показывающей на чьих землях образовывались коммуны и артели: (см. табл. стр. 7).

Таким образом 90% всех коммун и 69% всех артелей образовалось на землях, перешедших крестьянам из бывшего нетрудового фонда; на землях же крестьянских, надельных и в особенности купчих процесс коллективизации как говорят цифры, развивался крайне медленно.

Аналогичную картину перепись в землеустроительном деле дает 1921 г. и процент исполненных работ по их видам за 1919, 1920 и 1921 гг. (См. стр. 8).

[1]) „Как коммунисты-большевики относятся к среднему крестьянству.“ Доклад В. И. Ленина на 8-ом Съезде Рос. Ком. партии (большевиков), 18—23 марта 1919 г. К-во „Коммунист“. Тула, 1919 г. Стр. 26 и след.

[2]) Цифры взяты из статьи *Б. Книповича*: „Направление и итоги аграрной политики 1917—1920 г.г.“ в сборнике „*О земле*“, вып. I, Изд. Нар. Ком. Земледелия М. 1921 г. Стр. 18—44.

%%% отношения земель, на которых были устроены:

Р А Й О Н Ы.[1]	Коммуны.						Артели.					
	Надельные.	Купчие.	Отрубные и хутора.	Частновладельческие.	Церковн. и монастыр.	Казенные.	Надельные.	Купчие.	Отрубные и хутора.	Частновладельческие.	Церковн. и монастыр.	Казенные.
I. Северный	2	—	2	23	73	—	24	—	—	54	15	7
II. Вятско-Пермский	14	5	—	61	14	6	24	—	1	52	3	20
III. Центрально-Промышленный	2	—	2	88	13	—	29	—	—	45	26	—
IV. Петроградский	3	—	—	95	—	2	94	—	1	—	5	—
V. Западный	—	1	—	99	—	—	—	—	—	100	—	—
VI. Заволжский	Д	а	н	н	ы	х				н	е	т
VII. Приволжский	21	—	24	29	2	14	44	—	—	48	—	8
VIII. Центрально-Земледельческ.	32	—	—	51	1	16	53	—	—	42	5	—
IX. Юго-Восточный	38	—	—	50	—	12	5	—	—	—	—	95
Итого	7	—	3	74	12	4	30	—	1	48	10	11

[1]) По данным 1919 г. Сборник „О земле“ вып. I, стр. 40.

НАИМЕНОВАНИЕ РАБОТ[1]).	1919 г.		1920 г.		1921 г.	
	Число губерний.	% исполнения заданий.	Число губерний.	% исполнения заданий.	Число губерний.	% исполнения заданий.
1. Окончание временного распределения земель	—	100	—	—	—	—
2. Подготовка волостных отводов и дач разверстания.	—	33	—	20	—	—
3. Отводы земель волостям.	32	44	31	55	28	105
4. Разверстание волостей и спец. дач разверстания.	—	—	—	45	—	67,7
5. Отвод земель советским хозяйствам.	—	42	—	42	—	38
6. Отвод земель коллективным хозяйствам	—	74	—	82	—	38
7. Отвод земель учреждениям, предприятиям и т. д.	—	39	—	43	—	—

Как видно из вышеприведенной таблицы: в 1919 и 1920 г.г. высший % выполнения падал на шестую группу работ по отводу земель коллективным хозяйствам, а в 1921 году исполнение по этому роду работ, совместно с отводом земель советским хозяйством определилось всего в 38%. В этом отношении весьма интересно отметить соотношение в 1921 г. центра и мест по заданиям на каждый род работы:

НАИМЕНОВАНИЕ РАБОТ.	По заданиям на 1921 г.		Местные планы выше или ниже (Центр. = 100).
	Центра.	Мест.	
1) Отвод земель волостям:			
Число волостей	693	971	140,1
Площадь	11.248.000	16.493.000	146,6
2) Производство основных землеустроительных работ:			
Число волостей	888	1.062	119,6
Площадь	13.956.000	17.050.000	122,2
3) Отвод земель Советск. хозяйствам:			
Число Советских хозяйств	2.062	1.053	51.1
Площадь	981.000	520.000	53,0
4) Отвод земель коллективам:			
Число коллективов	6.916	1.435	35,2
Площадь	686.000	372.000	54,2
Волостей и земельных единиц	10.559	4.521	42,8
Вся площадь	26.871.000	34.435.000	128,2

[1]) Сборник „О Земле“ стр. 171.

Из приведенной таблицы видно, что в 1921 году Губернские органы землеустройства проектировали поставить землеустроительныя работы в более широком объеме, чем предполагал это сделать центр, и что в определении значения категорий работ, губернские органы очевидно более чутко отнеслись к местным настроениям и расширив мероприятия, направленныя к землеустройству крестьянского населения, в тоже время почти вдвое сократили работы по советским и коллективным хозяйствам[1]). С установлением курса на „средняка", уже в 1920 году появляется два декрета, устанавливающие новое направление в землеустроительной политике. Первый декрет издан 30 апреля 1920 г. под названием: „Декрет о переделах земли". Названный декрет ограничил право производить „полные и частичные переделы пахотных земель в сельских обществах с общинной формой землепользования", поставив производство переделов в зависимость от разрешения местных земельных органов. Второй декрет, изданный В. Ц. И. К. и Сов. Нар. Комиссаров 27 мая 1920 г. говорит „об увеличении размера землепользования в трудовых хозяйствах". Согласно этому декрету в распоряжении трудового населения, ведущаго интенсивное земледельческое хозяйство (с многопольными севооборотами, промышленными культурами и т. д.) „оставляется все то количество земли, которое находится в его фактическом пользовании и обрабатывается силами самого хозяйства, без применения наемнаго труда, хотя бы это количество земли было выше установленных для данного района норм наделения землей". (ст. I).

Но мероприятия, указанныя вышеназванными двумя декретами, являются как бы случайными и инородными в общей линии землеустроительной политики советской власти за период 1917—1920 г. г., несведенными в какую-либо единую систему.

К концу 1920 года намечается необходимость изменения политики. С одной стороны, выясняется, что при наличных ресурсах государства расчитывать на широкие государственные предприятия в форме организации крупных земельных площадей не приходится. Статистические сведения о совхозах показали, что крупный рост совхозов не наблюдается; мало того, имеющиеся совхозы не могут поставить должным образом свое хозяйство. Наиболее точно это показала перепись советских хозяйств 1921 г., проведенная Главсовхозом и Оделом Сельско-хозяйственной Экономии и Статистики Наркомзема; но уже в 1920 году это было ясно всем близко, стоявшим к Наркомзему. Что касается коллективизации крестьянского хозяйства, то статистические сведения с полной ясностью показали, что количество коллективов всех видов сравнительно с многомиллионным крестьянским населением является совершенно ничтожным. Мало того, выяснилось, что первичная форма объединений—общественная обработка земли—определенно не имела успеха в крестьянстве и широкого распространения не получила. Высшая же форма объединения—сельско-хозяйственные коммуны—составляют очень

[1]) См. „Отчет Народн. Ком-та Земледелия IX-ому Всерос. Съезду Советов за 1921 год". Изд. Редакц.-Издат. Комитета Н. К. З. М. 1921 г. Стр. 158.

небольшое число—лишь немного выше 2000 и достигли максимального развития к лету 1919 года; затем они уменьшаются и находятся приблизительно в стационарном состоянии.

Таким образом, несмотря на все принятые меры, пришлось оставить надежды на то, что совхозы в ближайшем времени могут стать фабриками зерна и мяса; пришлось отказаться также от надежды, что коллективизация может охватить широкие слои крестьянства. В виду этого к концу 1920 года, как в центре, так и на местах, намечаются чрезвычайно сильные стремления избрать новый путь аграрной политики. Народный Комиссар земледелия выдвинул в конце 1920 г. проект дополн. схемы „общественная обработка земли—артель—коммуна“—новым звеном—„кооперацией“. Однако такое решение вопроса было признано недостаточным и постановлением VIII Съезда Советов аграрная политика ставится на новый путь. Основой его является государственное регулирование сельского хозяйства, охватывающее всю массу крестьянских хозяйств. Совхозы и коллективы входят лишь как составная часть общей аграрной политики.

Вопрос о государственном регулировании сельского хозяйства был поставлен в обще-государственном масштабе осенью 1920 г. Признавая глубокий кризис сельского хозяйства, представители советской власти указывали, что единственный выход из него может дать государственное регулирование крестьянского хозяйства. Эта мысль была принята VIII съездом советов и вылилась в форму постановления съезда „О мерах развития и укрепления крестьянского и сельского хозяйства“.

Основной причиной, заставившей принять указанное постановлени VIII-го съезда Советов, является катастрофическое положение сельского хозяйства за последние годы. Для характеристики данного положения приведем официальныя цифры сокращения посевной площади основных культур[1]): (По Европ. России).

НАИМЕНОВАНИЕ КУЛЬТУР.	В тысячах десятин.		
	1913 г.	1916 г.	1920 г.
1. Озимая рожь	17.930,5	15.849.5	12.473,8
2. Яровая пшеница	8.148,7	6.995,6	5.515,8
3. Ячмень	2.616.6	2.783.1	896.8
4. Просо	1.710,8	1.569,5	2.429,5
5. Овес	10.662,7	10.441,3	5.852,1
6. Картофель	1.977,6	1.666,2	877,9
7. Лен	1.038,7	1.159.0	515.7
8. Конопля	398,5	369,8	75,0
9. Кормовые травы	1.130.5	1.129,9	335,6

[1]) „Отчет Нар. Ком. Земледелия IX Всер. Съезду Советов“, стр. 10 и след.

Приведенная таблица указывает на сильное сокращение посевной площади всех посевов вообще — в среднем по России без Украйны с 71 до 45 мил. десятин. Но это сокращение, показательное само по себе, приобретает угрожающее значение, если принять во внимание изменение площадей отдельных культур.: целый ряд наиболее ценных культур сократился наиболее сильно именно в тех районах, где они производились ранее; рожь вытесняет пшеницу в пшеничных районах, просо увеличивается за счет хлебных растений, сокращение же посевов льна и конопли приняло по выражению оффициального отчета Н. К. З. IX-ому Съезду Советов—„прямо катастрофический характер". (стр. 16). Помимо сокращения посевной площади, пала и урожайность:

Средняя урожайность без различия культур.	Черноземная полоса.	Нечерноземная полоса.	Сибирь.	Юго-Восток.
Урожайность в 1909—1913 г.	52,5	48,6	38,1	51,9
Урожайность в 1915—1919 г.	42,0	44,8	48,5	44,2

Число рабочих лошадей по Р. С. Ф. С. Р. без Украйны сократилось с 18791 тысяч голов (в 1916 г.) до 14.732 тыс. голов (в 1920 г.), крупный рогатый скот—с 38.845 тыс. гол. (1916 г.) до 30.913 тыс. голов (1920 г.). Сокращение мелкого скота и птиц достигло за тот же период „громадных размеров".

По примерным подсчетам одного из отделов Нар. Ком. Земледелия народный доход от сельского хозяйства на одну душу населения по сравнению с довоенным временем сократился до одной трети. Таково в общих, схематически-грубых чертах, состояние сельского хозяйства России за рассматриваемый нами период. Вполне естественно, что при таком положении дел явилась необходимость обратить на сельское хозяйство особое внимание и попытаться создать условия, которые бы дали возможность сельскому хозяйству возможно быстрее изжить острый кризис. В связи с той задачей меняется курс всей экономической политики советской власти. Первым и основным шагом в этом направлении явился продналог—воззвание В. Ц. И. К. от 21 марта 1921 г. С этого момента начинается период „новой экономической политики", которая есть не только уступка крестьянству, как социальной группе, но есть стремление поставить в качестве основного принципа сельско-хозяйственной политики *личную заинтересованность* отдельного крестьянина.—Активное начало переносится из единого руководящего центра на перефирию—отдельное крестьянское хозяйство. Это и кладет хронологический предел настоящей работы.

И. Кириллов.

3 февраля, 1922 г.
г. Москва.

Понятие „землеустройства".

Под именем землеустройства обычно разумеется совокупность культурно-технических мероприятий в целях создания более выгодных условий рационального сельского хозяйства.

Основными мероприятиями землеустройства являются работы по созданию правильной конфигурации земельных участков, разделу земель общего пользования нескольких хозяйствующих единиц, по проведению дорог к отмежеванным участкам, расселению населения по площади землеустройства в целях приближения земли к хозяйственным центрам. Все эти меры, направленные к урегулированию положения земельных участков в пространстве, составляют землеустройство в тесном смысле этого слова. Обычно, одновременно с проведением такого рода мер, предпринимается ряд других, в целях общего улучшения условий землепользования: осушение и орошение земли, укрепление песков и оврагов и т. д. Предметом настоящего обзора послужит совокупность землеустроительных мероприятий в первом, более узком смысле слова.

Прежде, чем приступать к изложению нашей темы, постараемся выяснить в общих чертах значение протекающих ныне землеустроительных работ для России.

Все те изменения в аграрных отношениях, которые принесла с собой революция, находят свое видимое и поддающееся учету и описанию выражение в фазах протекающего пред нами землеустроительного процесса. Аграрное же положение в России есть нерв ее внутренней жизни. Последнее положение особенно будет ясно, если мы сравним процент сельского населения России с другими европейскими странами. Так, в 1912 г. было следующее положение:

	% % городского населения	сельского населения
В Англии	78	22
„ Германии	56	44
„ Амер. Соедин. Шт.	42	58
„ Франции	41	59
„ Италии	26	74
„ России	14	86

Из всего ежегоднего прироста сельского населения России в 2.000.000 душ, города отвлекали к себе не более 350.000 человек, остальные же 1.650.000 человек должны были искать себе средств к существованию в земледелии. В настоящее время положение еще более обострилось, т. к. революция, пошедшая в глубь социальных отношений, сильно потрясла городскую жизнь; обострение продовольственного вопроса, недостаток сырья, топлива,—все это вызвало весьма значительное сокращение промышленности и соответствующий отлив промышленных рабочих в деревню, „на родину.“ Так, из 38.052 рабочих, эвакуированных из Петрограда за время с марта по декабрь 1918 года, выехало:

В сельские местности	58,1%
„ уездные и заштатные города . .	25,1%
и „ губернии	16,8%

Если принять во внимание, что уездные, заштатные и даже губернские города обозначают лишь направление выезда по железной дороге и в большинстве случаев не являются конечными пунктами следования, а лишь промежуточной инстанцией, то процент эвакуированных в сельские местности еще повысится[1]).

Несомненно, что и в других промышленных центрах наблюдается такая же картина, и рабочие, возвратившись в свою деревню, предъявляют свои требования на землю, наравне со своими односельчанами, слившись с ними в общий поток современного землеустроительного процесса.

Таким образом, революция, начавшись в шумных, наэлектризованных городах, реализуется в сельской России в малозаметных, не бьющих в глаза наблюдателя фактах поземельного устройства.

I.

Справка из прошлого.

Россия переживает уже не в первый раз развитие больших землеустроительных операций. В каждой из них ставились те или другие политические и экономические цели, различные по своему характеру, но все они тесно связаны между собой, и результаты каждой многими нитями связаны со всеми предшествующими операциями.

Первой землеустроительной операцией, открывшейся в России в 1765 году, было генеральное межевание, которое преследовало две цели: 1) привести в известность количество земель и угодий как всех вообще, так и в частности принадлежавших казне и 2) точно установить границы поземельных владений. Основания межевания были следующие: 1) межевание производилось не к именам владельцев имений, а к названиям сел, деревень и пу-

---

[1]) См. „Материалы по статистике труда,“ вып. VI, Петроград, 1919 г., стр. 40.

стошей, таким образом, межами обводились земельные единицы, образовавшиеся еще в эпоху поместной системы. Все такие земельные единицы получили название „генеральных дач.“ Вторым основным принципом генерального межевания было проведение границ между земельными дачами по согласному показанию их в натуре смежными владельцами, т. е., другими словами, полюбовный раздел владельцев.

Генеральное межевание, начавшись в 1765 году, окончилось в 1861 году; за это время было обмежевано 188.295 дач, общей площадью в 2.754 тыс. кв. верст.

По отношению к границам генеральных дач межевые документы генерального межевания погасили все старые.

Второй крупной работой в деле землеустройства является так называемое специальное межевание, первые правила которого были изданы в 1797 году. Целью специального межевания являлся раздел между отдельными владельцами общих генеральных дач. Действительное же движение дела специального межевания получило только с 1839 года, когда были открыты для его ведения специальные учреждения, посредничащие конторы в губерниях и посредники в уездах. Деятельность посреднических комиссий растянулась на целые 40 лет, последней была закрыта орловская комиссия в 1884 году. Специальное межевание затронуло около 143.000 дач с количеством земли в 1.500.000 десятин, причем было составлено более 300.000 участковых планов. Генеральное и специальное межевания были направлены к устройству помещечьего землевладения, ближайшее же землеустройство крепостных крестьян в помещечьих имениях, лежало на их владельцах и каких-либо общих мер при помощи или по указаниям государственной власти не предпринималось. Исключение составляли лишь губернские комитеты из представителей администрации и выборных из помещиков в юго-западном крае (с 1844 года) и в северо-западном (с 1852 года), которые должны были по каждому имению регулировать крестьянские наделы и обязательные повинности и составить им инвентарь. По отношению же к другой части крестьян,—государственным, наоборот, принимались общие землеустроительные меры еще задолго до уничтожения крепостничества.

Сословие государственных крестьян состояло из следующих групп: крестьяне, осевшие на государственных землях, однодворцы, малороссийские казаки, войсковые обитатели, свободные хлебопашцы, колонисты, иногородцы и друг. Все эти группы объединялись лишь тем признаком, что, во-первых, все они не находились ни у кого в крепостной зависимости и, во-вторых, платили оброк государству. Административное устройство государственных крестьян регулировалось положением 1797 года, по которым были образованы крестьянские волости и установлен порядок их управления. Земельное обеспечение крестьян было чрезвычайно разнообразное: в одних обществах на душу приходилось до 20 десятин, в других—едва выходило до $^1/_2$ десятины. В 1837 году было образовано министерство государственных

имуществ, при чем было издано учреждение об управлении этими имуществами, предусматривавшее административные и землеустроительные меры, направленные к упорядочению хозяйственного быта государственных крестьян и их управления. Начиная с 1838 года были предприняты учет и съемка казенных земель и регулирование крестьянских наделов: 8 десятин на душу в малоземельных местностях и 15 десятин в многоземельных. Крестьянские общества, в которых размер наделов был менее нормального, получали прирезки к наделу из свободных казенных земель, где это оказывалось необходимым, прибегали к переселениям из малоземельных местностей в многоземельные, каждому селению отводился определенный лесной надел по расчету одной десятины на душу. В общей сложности до 60-х годов было обследовано и снято на план до 53-х миллионов десятин казенных земель; из них было вновь отведено крестьянам в надел около 3 миллионов десятин, кроме того было переселено до 169.000 душ крестьян с отводом им надела в размере $2^{1}/_{2}$ мил. десятин.

С реформой 1861 года была предпринята обширная работа землеустройства помещечьих крестьян; основанием этой работы служили: общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, и местные положения, в которых указывались подробности землеустройства крестьян для отдельных местностей. Самый процесс наделения землей крестьянских селений состоял из следующих операций: 1) первоначального отвода наделов, 2) разверстание помещечьих и крестьянских угодий к одним местам и 3) формального отграничения наделов. Первая стадия была закончена в два года, к 1863 году, вторая растянулась до 1883 года, и, наконец, формальное отграничение наделов не было закончено до войны 1914 года. В 1866 году государственные крестьяне получили такое общественное устройство, как и бывшие помещечьи; в то же время и земельное их устройство подверглось „генеральной ревиизи.“ В положении о государственных крестьянах был проведен следующий принцип: крестьяне водворенные на государственных землях, сохранили, на существовавшем до 1866 года основании все состоявшие в их наделе земли и предоставленные им угодья, там же, где земли, находившиеся в пользовании крестьян не отграничены от земель, находившихся в непосредственном распоряжении казны, пространство крестьянского надела определялось по соразмерности с существовавшим пользованием, но не свыше: в уездах малоземельных—восьми десятин, в многоземельных—пятнадцать десятин на душу. На владение отведенными на душу обществу землями составлялась особая *владенная запись*, в которую вносилось пространство и границы предоставленных земель и угодий, а также и количество причитающейся с селения оброчной подати. Владенные записи составлялись, как общее правило, по каждому селению особо; в тех же случаях, когда селения находились в одной общей казенной даче, на всю совокупность таких селений составлялась одна общая владенная запись, такие селения получили название однопланных и раздел их еще не закончен до настоящего времени.

После сравнительно широкого развития землеустроительных работ в XIX веке, выразившегося в проведении обширных работ по специальному межеванию, межевое ведомство, начиная с 80-х годов прошлого века постепенно сокращало и свою деятельность и свой личный состав. Между тем аграрный вопрос разрешен не был и потребность в коренных землеустроительных работах чувствовалась повсеместно. Бурные годы первой революции вызвали вновь широкий поток землеустроительных мероприятий, выразившихся в насаждении мелкой земельной собственности среди крестьян.

На вновь образованные в 1906 году землеустроительные учреждения были возложены следующие задачи: 1) раздел земель между селениями, соединенными в одно общество; 2) раздел земель между частями селения и выдел более отдаленных земель под выселки; 3) выдел участков из общинной земли в собственность отдельным домохозяевам, 4) переход обществ к отрубному или хуторскому владению взамен чрезполосного землепользования, как при общинном, так и при подворно-наследственном владении землей.

Существо землеустроительной реформы, проводившейся П. А. Столыпиным, сводилось к следующему: все усадебные земли крестьян были объявлены личной собственностью домохозяев; если же семья состояла из домохозяина и восходящих и боковых родственников, то усадьба со всем имуществом становилась собственностью всей семьи. Полевые земли в обществах общинного права, но не переделявших свои земли, признаны также личной собственностью домохозяев или, при наличии родственников, всей семьи.

Наконец, каждому домохозяину в передельных обществах было предоставлено право укреплять в личную собственность земли, данные ему от общества по последнему переделу; притом можно было укреплять и те земли, которые отошли бы от домохозяина при новом переделе; например, если в семье 5 наделов, а душ живых убыло скажем, 2 и осталось 3 души, то по закону можно укреплять все 5 наделов.

Всеми этими мерами, прежде всего, были видоизменены права младших членов семьи, сыновей, которые лишались своего права на землю и на семейное имущество, так как полноправным владельцем земли становился домохозяин.

Далее, общество лишалось права распоряжаться землею, так как всякий домохозяин, которому был невыгоден передел, спешил укрепить свою землю в собственность, не спросясь общества. Общество, как бы, лишалось права передела земли. Новые законы были выгодны и тем, кто никогда не жил в деревне, а только числился там и имел надел. Такие члены общества также спешили укреплять землю, чтобы немедленно продать ее. Наконец, все те крестьяне, которые уезжали навсегда из деревни, также старались укрепить и продать свою землю.

К 1 января 1916 г. вышли из общины, по указу 9 ноября 1906 г. и по закону 14 июня 1910 г. и стали личными собственниками следующее количество домохозяев:



1. Укрепили общинную землю и личную собственность 2.008.432 домохозяина на площади в 14.122.798 десятин.

2. Получили удостоверительные акты в общинах, где не было переделов, 469.792 домохозяина на площади в 1.796.410 десятин. Итого, вышли из общины с укреплением земли в личную собственность 2.478.224 домохозяина на площади в 15.919.208 десятин.

3. Подворных владельцев, ставших по указу 9 ноября 1906 года личными собственниками земли, к 1 января 1905 г. насчитывалось 2.817.993 домозяина на плошади в 22.977.451 десятин; в последующее же время число их значительно увеличилось вследствие естественного дробления семей. Всего же личных владельцев надельной земли, даже по преуменьшенным расчетам, около 5 миллионов дворов, располагающих площадью в 38 миллионов десятин надельной земли.

Кроме того, по приблизительным подсчетам, в обществах, где не было переделов, осталось около 2.000.000 домохозяев крестьян, не получивших еще удостоверительных актов; они имели свыше 14 миллионов десятин надельной земли.

Столь крупное число крестьян, перешедших от общины к личному владению, свидетельствует, что указ 9 ноября 1906 г. и закон 14 июня 1910 г. попали в самое больное место общины: в одних случаях они доканчивали процесс разложения общины, переставшей переделять землю; в других случаях они поощряли на разрыв с общиной тех, кто боялся потерять часть земли при переделе, или тех, кто все равно стремился порвать связь с деревней, живя промыслами вне последней.

Что этих последних было немало, достаточно сказать, что на 1 января 1915 г. 1.022.622 домохозяина продали всю или часть своей земли, а всего продано ими 2.515.513 десятин, т. е. около 3,5 десятин на продавца.

Количественные результаты землеустроительных мер 1906—1915 г.г. по единоличному и групповому землеустройству видны из следующей таблицы:

ГОДЫ	Работы по размежеванию надельн. земель на отрубные и хуторские участки.		Работы по групповому землеустр. (размежеван. земел. разн. о-в, раздел больших о-в на части и проч.	
	Число домохозяев.	Площадь в десятинах.	Число домохозяев.	Площадь в десятинах.
1907—1911	484.374	4.474.211	329.786	2.592.090
1912	114.541	1.219.770	124.053	824.358
1913	180.342	1.697.138	190.917	1.125.389
1914	196.317	1.901.436	265.618	1.910.177
1915	173.502	1,666.875	220.918	1.751.201
Всего. . .	1.149.076	11.259.637	1.134.292	8.203.215

Из приведённых данных видно, что на отрубные и хуторские участки вышло свыше миллиона домохозяев, что составляет около 8—9 процентов крестьянских дворов в настоящее время. Такое же приблизительно количество дворов было затронуто групповым землеустройством.

Следует отметить, что из общего числа в 1.149 тысяч отрубных и хуторских хозяйств 359.507 хозяйств, т. е. почти треть, образовались путем выдела из общины отдельных домохозяев, и только остальные две трети хозяйств образованы путем разверстания целых обществ.

II.

Органы землеустройства.

Дореволюционная организация землеустроительных учреждений представлялась в следующем виде.

Межевая часть входила в состав министерства юстиции. Общее заведывание всеми межевыми учреждениями лежало на управляющем межевою частью, при котором состояло центральное управление межевою частью. Местными межевыми учреждениями являлись губернские чертежные, которые состояли отделениями губернских правлений. При губернских чертежных имелись губернские межевые архивы, в которых хранятся все межевые документы данной губернии. Кроме названных учреждений в Москве сохранилось, как остаток прошлого, межевая канцелярия—коллегиальное учреждение, на которое были возложены и судебные функции, в качестве первой инстанции суда по спорам о границах, возникавших по специальному межеванию. Второй инстанцией суда по межевым делам являлся 3-й департамент сената. В 1905 году было образовано главное управление землеустройства и земледелия и вопросы землеустройства были выдвинуты на первый план. В 1906 году были созданы для заведывания землеустройством: комитет по землеустроительным делам в центре, губернские и уездные землеустроительные комиссии на местах. Непосредственное ведение всех землеустроительных дел было возложено на уездные комиссии и их непременных членов. При каждой губернской землеустроительной комиссии состоял технический штат производителей землеустроительных работ—старших землемеров и землемеров. Весь этот технический персонал подчинялся губернскому землемеру, который заведывал в техническом отношении землеустроительными работами в губернии.

После февральской революции 1917 г. постановлением временного правительства 21 апреля 1917 года были учреждены земельные комитеты „для подготовки земельной реформы и для разработки неотложных временных мер". (ст. 1). Во главе земельных комитетов был поставлен главный земельный комитет, затем шли губернские, уездные и волостные, при чем последние могли быть образуемы по инициативе местного населения или уездных

комитетов. Время, переживавшееся страной в момент создания земельных комитетов наложило свою печать на их структуру, круг ведения и т. д. Структура отличалась большой пестротой и разнородностью: здесь и министр земледеля, крупнейшие научные общества, и политические партии, начиная от независимых правых", до „социал-демократов-большевиков" (ст. IV), представители крестьянских организаций и т. д. Таков был состав Главного Комитета, ему же соответствовали губернские и уездные органы, так что дальнейшее разрешение" круга ведения и пределов компетенции" в ст. XII обещалось „установить дополнительно". Специально о землеустроительных функциях Земельных Комитетов не говорится; существование Земельных Комитетов было слишком кратковременно, „землеустройство" летом 1917 г. выразилось в форме массового стихийного захвата крестьянством помещичьих земель, инвентаря и т. д., так что Земельные Комитеты Временного Правительства войдут в историю русского землеустройства, как органы без достаточно определенных функций.

Здесь необходимо упомянуть о возникшей 16—17 апреля 1917 года межпартийной „Лиги Аграрной Реформы", которая собрав лучших русских экономистов, работающих над вопросами землеустройства, ставила перед собой задачу обсуждения и выяснения аграрного вопроса.

Таково было положение землеустроительных органов до октября 1917 года.

В составе б. министерства земледелия не было соответствующего землеустроительного органа: заведывание межевым делом в стране, как было указано выше, сосредоточивалось в министерстве юстиции, по управлению межевой частью. В связи с предпринятым советской властью переустройством органов центрального управления министерства юстиции, управление межевою частью, постановлением народного комиссариата юстиции, от 11 декабря 1917 г., было передано в ведение Н. К. З. Вместе с управлением межевою частью в ведение Н. К. З. поступили и подчиненные управлению местные межевые учреждения: межевая канцелярия в Москве, губернские и областные чертежные (числом 61), на которых лежало заведывание на местах землемерною частью б. земельных комитетов, межевые комиссии для размежевания башкирских земель (в г. Уфе, Перьми и Оренбурге), комиссия для ограничения земель забайкальского казачьего войска (в г. Чите) и закавказкая межевая часть в составе межевых учреждений пяти губерний Закавказья. Находившиеся сверх того в ведении управления межевой частью межевые учебные заведения—константиновский межевой институт в Москве и четырнадцать землемерных училищ—были, при передаче межевого управления в Н. К. З., выделены и переданы в народный комиссариат просвещения.

Въ виду несоответствия устройства и порядка деятельности управления межевою частью новым условиям государственной жизни и задачам, выдвинутым аграрной реформой, названное управление, приказом Н. К. З. от 5 января 1918 года, было упразднено и тем же приказом образован в

составе комиссариата для объединения и направления деятельности местных межевых учреждений и землемерных организаций—центральный землемерно-технический отдел. Общие основания организации и первоначальное расписание должностей отдела были определены положением о Цзто, объявленным в приказе по Н. К. З. 20 января 1918 года. Подбор основного рабочего персонала отдела, составившегося преимущественно из межевых инженеров, был завершен ко второй половине февраля того же года.

Только с этого времени предварительная разработка и последующее осуществление мер по организации землемерного дела фактически сосредоточились в Цзто, под ближайшим руководством коллегии Н. К. З. и главного земельного совета.

Постановлением коллегии народного комиссариата земледелия от 9 августа 1918 г. (журнал № 106, п. 3-й) было постановлено считать, „что земельного совета не существует как организации, не предусмотренной Советской Конституцией“.

С переходом управления земельным делом в Республике из рук социалистов-революционеров к представителям российской коммунистической партии (с средины лета 1918 года) „получили возможность быть введенными в организованные формы стремления низов деревни к коллективизму в земледелии, а проведение пресловутой с.-р. „уравнительности“ землепользования, с неизбежным ее спутником, — распылением хозяйственных сил и средств,—уступило место „собиранию“ земли и мерам обобществления земледелия в подлинном смысле этого понятия.

Представляется естественным, что пока эта последняя задача не стояла в порядке дня, не выдвигалась и потребность в создании единого, целостного органа землеустройства, и задачи урегулирования землепользования выполнялись разрозненными действиями обслуживавших его учреждений. К числу последних относились самостоятельно существовавшие в составе наркомзема: 1) отдел текущей земельной политики, занимавшийся по преимуществу проведением временного уравнительного распределения нетрудового земельного фонда; 2) центральный землемерно-технический отдел, руководивший землемерными работами по упомянутому распределению, и 3) переселенческое управление, выяснявшее возможности колонизации, без прямой, однако, связи с задачами, потребностями и условиями землеустройства. Вместе с тем, перечисленные учреждения занимались работой по подготовке материалов к предстоявшему в конце 1918 года первому всероссийскому съезду земельных отделов, комитетов бедноты и с.-х. коммун. Этому съезду и было суждено подвести итоги опыта земельного устроения в Республике и установить поворот к коллективизации земледелия.

Наиболее крупным результатом работ съезда явилась выработка проекта положения о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию. Проект этот стал законом по утверждении его В. Ц. И. К. 14 февраля 1919 г. Необходимость проведения упомяну-

того закона в жизнь и послужила мотивом к кореной реформе существовавшей дотоле землеустроительной организации [1]).

3 мая 1919 г. народный комиссариат земледелия циркулярно обратился ко всем губземотделам с уведомлением об образовании центрального отдела землеустройства.

В целях создания единого руководящего землеустроительного центра и устранения возможного параллелизма в работе при раздельном существовании отделов, ведующих теми или иными формами организации территории, согласно постановлению коллегии народного комиссариата земледелия в составе наркомзема образован центральный отдел землеустройства (центрозем) из бывш. отделов землеустройства, центрального землемерно-технического и переселенческого [2]).

При том же циркуляре было приложено временное положение о Ц. О. Землеустройства. Согласно этого положения конструкция Отдела представляется в следующим виде:

Отдел образуется в составе: а) Центральной Землеустроительной Части б) Центральной Колонизационной части, в) Центральной Землемерно-Технической Части и г) Управления Общими Делами.

В случае надобности в составе отдела, или его частей могут быть образуемы и другие организации, имеющие задачею обслуживание тех или иных специальных надобностей, называемых организациею территории.

Во главе Отдела стоит заведующий Отделом и коллегия из председателя (заведующего отделом), товарища председателя заместителя заведующего и членов, заведующих частями Отдела, управлением, общими делами, или их заместителей.

Коллегия созывается для рассмотрения важнейших, имеющих принципиальное значение дел и вопросов. Прочие дела общего значения, по докладу заведующих теми частями, к ближайшему ведению которых относятся решаются заведующим отделом или его заместителем.

Заведующий Отделом (Председатель Коллегии) и его заместитель назначаются Коллегией Наркомзема; все прочие должности по отделу замещаются Членом Коллегии Наркомзема, руководящим Отделом, по представлению Коллегии Отдела.

Для научно-технического освещения специальных вопросов, подлежащих ведению Отдела, его Коллегии предоставляется право создавать специальные комиссии и совещания.

Переходя от конструкции землеустроительного центра к общей схеме землеустроительного аппарата страны, следует остановиться на „Положении

---

[1]) См. „Краткий Отчет по Центр. Отделу Землеустройства Н. К. Земледелия к VII-ому Всероссийскому Съезду Советов“ (На I/XII—1919 г.), Взято из дела Центрального Отд. Землеустр. Н. К. З.

[2]) См. циркуляр № 10 от 3/V—1919 г. Ц. О. З-ва.

о Земельных Отделах Губернских, Уездных и Волостных Исполкомов“, утвержденном Народным Комиссаром Земледелия 10 мая 1919 г. Согласно общей части названного положения установление земельных отношений, организация социалистического сельского хозяйства и осуществление землеустройства возлагаются на Губернские, Уездные и Волостные Земотделы, по принадлежности, под общим руководством Народного Комиссара Земледелия. Устройство, предметы ведения и порядок деятельности этих местных органов определяются названным положением и инструкциями, изданными Наркомземом в развитие и регулирование деятельности Земотделов.

Ближайшее политическое направление вышеуказанной деятельности на местах, объединение и согласование ее с деятельностью других органов, в соответствии с распоряжениями советской власти, возлагаются: в пределах каждой губернии на Губернский Исполнительный Комитет, а в пределах уезда—на Уездный.

Во главе Губземотдела стоит член Губисполкома, заведующий Губземотделом и Коллегия Губземотдела.

К ведению Коллегии Губземотдела относятся: а) наблюдение за исполнением на местах законов и распоряжений, касающихся предметов ведения Наркомзема; б) издание распоряжений и инструкций в пределах действующих постановлений центральной власти и в согласии с ними; руководство деятельностью всех Земотделов в губернии, а в случае незаконных или нецелесообразных их распоряжений и действий—принятие мер к восстановлению порядка, с возбуждением в надлежащих случаях преследования против виновных, с отстранением от занимаемых должностей лиц, назначаемых Губземотделом, и с временным устранением лиц, утверждаемых высшими инстанциями; г) разрешения, приносимые в установленном порядке жалоб на действия и распоряжения Уземотделов и сотрудников Губземотделов; д) разрешение, в пределах штатов и положения, вопросов о приеме, перемещении и увольнении сотрудников и специалистов, за исключением случаев, особо указанных; е) издание наказа о порядке работ как своих, так и подотделов; ж) утверждение общих по губернии планов работ по соответствующим подотделам; з) рассмотрение приходо-расходных смет подотделов и всех Уземотделов, составление общегубернской сметы и представление ее, по рассмотрении Губисполкомом, в Наркомзем; и) представление в Наркомзем и Губисполком отчетов о своей деятельности; к) созыв съездов представителей Земотделов губернии, и представителей отдельных специальностей; л) решение всех вопросов, которые по усмотрению заведующего Земотделом, членами Коллегии или Советскими органами будут представлены на рассмотрение Коллегии. Губземотдел состоит из: а) управления общими делами, б) подотдела Землеустройства, в) подотдела сельского хозяйства и г) подотдела лесного. Открытие новых подотделов или упразднение существующих предоставляется Коллегии Губземотдела, с утверждения соответствующим отделом Наркомзема.

Все подотделы Губземотдела являются, каждый по предметам своего ведения, техническими органами, призванными к исполнению своих обязанностей, под руководством и по указанию соответствующих отделов Наркомзема.

Круг ведения подотдела Землеустройства при Губземотделах следующий: а) организация землеустроительных работ в губернии, б) надзор за деятельностью подведомственных органов землеустройства, ревизия и инструктирование их, в) разъяснения по применению действующих положений о землеустройстве, г) участие в комиссиях по вопросам землеустройства, требующих представительства Губземотдела и организация таковых комиссий.

Для согласования и общего направления работ по землеустройству в губернии, для разрешения общих технических вопросов землеустройства, выдвигаемых местными условиями и для предварительного рассмотрения проэктов губернских планов землеустроительных работ созывается периодически, не менее двух раз в год, губернские съезды землеустроителей.

Подотделы землеустройства разделяются на следующие части и отделения: а) отделение землеустройства, б) землемерно-техническая часть, в) земельно-учетное отделение и г) переселенческое отделение, открываемое по мере надобности.

К предметам ведения Отделения Землеустройства относятся:

а) группировка и систематизирование данных о работе Уездных Подотделов Землеустройства по подготовке и производству землеустроительных работ в губернии, б) составление и представление подлежащим органам докладов и отчетов о ходе землеустроительных работ в губернии, в) представления Народному Комиссариату Земледелия утвержденных планов работ и прочих сведений, требуемых им, г) разработка всех вопросов землеустройства, поступающих на рассмотрение губернского Подотдела Землеустройства из Уземотделов, д) рассмотрение смет и отчетностей Уездных Подотделов Землеустройстройства и составление общегубернской сметы этих подотделов, е) дача заключений и отзывов по вопросам, относящимся к области землеустройства.

На отделение Землеустройства возлагается разработка и подготовка для Коллегии Земельного Отдела следующих дел: а) губернских и уездных планов землеустроительных работ, проэктов уездных границ и норм землепользования, б) планов и постановлений о перемещении населения в пределах губернии в порядке землеустройства, в) проэктов, инструкций, циркуляров, обязательных постановлений и т. п. общегубернского характера, по вопросам землеустройства и землепользования, г) проэктов отводов земель под государственные и общественные надобности (железные дороги, затоны, фабрики, заводы, школы, музеи, народные дома, колонии, дачные и рабочие поселки и пр.), д) спорных дел по определению убытков от изменения условий землепользования, е) дел по земельным спорам и жалобам, приносимым на постановления органов землеустройства и т. п.

На Отделение Землеустройства возлагаются также делопроизводство по делам технической коллегии Подотела Землеустройства и исполнение общих дел для всего Подотдела. При отделении состоят инструкторы, ревизоры для осуществления надзора за деятельностью местных органов землеустройства, ревизии и инструктировании их.

Землемерно-техническая часть образуется в составе Подотдела Землеустройства для исполнения землемерных и землеустроительных работ, связанных с мероприятиями по организации сельско-хозяйственной территории для удовлетворения текущих межевых потребностей советских учреждений и населения и для производства общих съемок губернии.

К ведению Губернской Землемерно-Технической Части относятся: а) организация, выполнение, руководство и контроль работ землемеров по отводам, распределению и устройству земель, б) производство и контроль прочих землемерных работ, выполняемых для надобностей различных учреждений и населения, в) производство в губернии геодезических работ и топографических съемок, г) составление волостных, уездных и губернских карт, д) наблюдение за выполнением технических и иных распоряжений, из даваемых по землемерной части центральной властью, е) издание технических инструкций и распоряжений по землемерной части, вызываемых местными надобностями, ж) учет и регистрации всех землемерных сил в губернии, з) комплектование землемерного состава части, и) учет землемерных инструментов в пределах губернии и снабжение землемеров инструментами, техническими пособиями и материалами, организация склада и ремонта инструментов, к) хранение плановых, съемочных и пр. материалов и дел по землемерной части в губернии, л) участие в составлении планов землеустроительных по губернии, м) составление и выполнение смет по землемерной части, н) рассмотрение отчетности подведомственных органов и составление общих отчетов по землемерной части, о) все вопросы, относящиеся к межевому делу в губернии.

Заведующий Губернской Землемерно-Технической частью назначается из техников с высшей подготовкой по межевой или геодезической специальности. В исключительных случаях, при невозможности подыскать кандидата с означенной подготовкой, должность заведующего может быть замещена техником со средней землемерной подготовкой. Помощники заведующего землемерно-технической частью назначаются из техников с высшей или со средней подготовкой.

Заведующие геодезическими и картографическими работами в губерниях, их помощники и геодезиты назначаются Наркомземом из лиц, имевших высшую геодезическую подготовку. Все прочие должности по губернской землемерно-технической части замещаются лицами с соответствующей подготовкой по представлениям Подотдела Землеустройства, причем объем специальной подготовки лиц, назначаемых на должность землемерных техников, устанавливаются Наркомземом.

Рассмотрение же технических вопросов общего значения производится в техническом совещании, под председательством Заведующего Частью, из его помощников, заведующего геодезическими и картографическими работами в губернии и его помощников.

К обязанностям землемеров-руководителей относятся: консультация Уземотделам по вопросам, касающимся землеустроительного и землемерного дела в уездах, инструктирование, контроль и руководство работами, производящимися в уездах землемерами, непосредственное исполнение работ по землемерной части производится землемерами, командируемыми для сего на места распоряжением Губземотдела, согласно планам землеустроительных работ и по особым поручениям.

На обязанности Землемерно-Учетного отделения лежит руководство делом государственной записи и учета землепользования, учет земельного фонда и учет движения землеустроительных работ.

Переселенческое отделение осуществляет все мероприятия по организации выхода переселенцев из пределов губернии на колонизационный фонд.

В уезде землеустройство осуществляется Уездными Земельными Отделами Исполкомов. Во главе Уездного Земельного Отдела стоит член Исполкома—заведующий Уземотделом и Коллегия Уземотдела.

Коллегия Уездного Земельного Отдела по предметам своего ведения несет следующие обязанности:

а) исполняет на местах законы и постановления соответствующих органов советской власти и наблюдает за их исполнением подведомственными лицами и органами;

б) сообщает о незаконных или нецелесообразных действиях работников на рассмотрение Губземотдела, с правом временного отстранения от занимаемых должностей лиц, утверждаемых в должностях Уземотделами;

в) разрешает жалобы на действия и распоряжения Волостных Земельных Отделов и ответственных сотрудников Уземотдела;

г) разрешает, в пределах действующих положений и штатов, все вопросы о приеме, перемещении и увольнении работников Уездного Земельного Отдела, за исключением случаев, особо указанных;

д) представляет Губземотделу проэкты планов работ в уездах;

е) представляет Губземотделу смету своих Подотделов и всех Волостных Земельных Отделов, составляет общеуездную смету и, по рассмотрении таковов Уездным Исполнительным Комитетом, представляет ее в Губернский Земельный Отдел на утверждение;

ж) представляет в уездный Исполнительный Комитет и Губземотдел отчеты о своей деятельности;

з) рассматривает все вопросы, передаваемые на ее разрешение центральными органами советской власти.

Уземотдел состоит из: а) Управления общими делами, б) подотдела Землеустройства, в) подотдела Сельского Хозяйства, г) подотдела Лесного.

Уездный Подотдел Землеустройства—есть Исполнительный орган Уездного Земельного Отдела по проведению в жизнь декретов и распоряжений о землеустройстве.

Ведению Уездного Подотдела Землеустройства подлежит: а) организация и общее руководство землеустроительными работами в уезде, б) наблюдение за деятельностью Волостных Земотделов в области землеустройства, в) участие в комиссиях по вопросам землеустройства, требующим представительства Уземотдела, и организация таковых комиссий в определенных существующими положениями случаях, г) организация постоянного учета устроенного сельско-хозяйственного населения и использования фонда, а также учет движения землеустроительных работ в уезде, д) направление деятельности персонала, командированного в данный уезд для исполнения землеустроительных работ по утвержденному Губземотделом плану работ и по особым поручениям, е) поверка поселенных списков трудового земледельческого населения, ж) наблюдение за правильным использованием различными учреждениями и лицами предоставленных в их пользование земель, за исключением земель, изъятых из ведения Уземотдела, з) составление и представление докладов о ходе землеустроительных работ в уезде Губземотделу и Уездному Исполкому, и) дача заключений и отзывов по вопросам землеустройства в уезде, к) разработка проектов планов землеустроительных работ в уезде, л) составление проектов уездных границ, м) выяснение площадей земель, подлежащих и не подлежащих распределению в единоличное пользование, н) обследование вопроса о необходимости и размере отводов земель для общественных надобностей, предприятий и учреждений, о) подготовка к рассмотрению и утверждению волостных землеустроительных и землеотводных проэктов, п) подготовка к рассмотрению в Коллегии Уземотдела земельных споров и жалоб на действия подведомственных Уездному Земельному Отделу лиц и учреждений, р) разработка планов расселения в пределах уезда, с) разработка оснований зачета одних угодий за другие, т) составление проектов смет по землеустроительному Подотделу, у) организация выхода переселенцев из пределов уезда на колонизационный фонд, ф) разработка докладов по вопросам землеустройства, х) руководство техническим исполнением планов работ и пр.

Внутренняя организация Уземотдела устанавливается распоряжениями Губземотдела, причем подотдел Землеустройства на отделения не подразделяется, а однородные группы работ объединяются в делопроизводство землемерно-землеустроительное и земельно-учетное.

В волостях организации землеустроительного дела представляется в следующем виде.

На волостные земельные отделы возлагается исполнение распоряжений высших земельных органов и содействие им в проведении в пределах волости мероприятий, предпринимаемых ими на основании существующих положений.

Работающие в пределах волости специалисты, командированные Уездным и Губернским Земельными Отделами или Центральными Отделами Нарком-

зема, участвуют в заседаниях Волостного Земельного Отдела по вопросам, касающимся их специальности, с правом решающего голоса.

Ведение Волземотдела подлежат следующие вопросы; а) приведение в исполнение постановлений и распоряжений соответствующих земельных органов по вопросам землеустройства, б) участие в составлении землеотводных проектов, представление всех необходимых для этого сведений и решение всех споров, возникающих при составлении этих проектов и подлежащих, на основании существующих законоположений, разрешению Волземотдела, в) наблюдение за правильным использованием, соответственно назначения, различными учреждениями и лицами предоставленных им земель, г) рассмотрение ходатайств о наделении землей и определение сроков перерыва пользования ею, д) приведение в исполнение распоряжений по вопросам, касающимся землеустройства, по требованиям существующих земельных органов, е) учет населения для надобностей землеустройства, ж) разрешение и контроль в отдельных случаях, допускаемых действующими узаконениями, применение наемного труда в мелких хозяйствах, з) содействие расселению граждан в пределах волости и т. д. И, наконец, возлагаемые на сельские советы обязанности по проведению в жизнь земельной реформы и организации сельского хозяйства на социалистических началах исполняются названными советами под непосредственным контролем и руководством Волостных и Уездных Земотделов.

Препровождая на места „Положение о Земельных Отделах“ Центральный Отдел Землеустройства разослал и особый циркуляр, в котором, предлагая всем Земотделам принять „Положение“ „к руководству и исполнению, рекомендовал „немедленно же произвести необходимую реорганизацию построения Земотдела, приурочив его к схеме, намеченной в „Положении“.

Указанную реорганизацию надлежит проводить с таким расчетом, чтобы она, по возможности, не отражалась на ходе работ Земотделов и не создавала бы ничем не оправдываемый застой в этих работах.

Производя реорганизацию, надлежит всемерно стремиться к возможному сокращению штатов канцелярских сотрудников Земотделов, оставляя лишь совершенно необходимое для нормального хода работ число их.

Осуществляя указанную выше реорганизацию, необходимо иметь в виду, что те организации, которые существуют при Земотделе уже на основании ранее утвержденных Наркомземом особых положений и инструкций (напр. Подъотдел Комитета Посевной Площади, Комитет миллиардного фонда, зоотехнические комиссии) продолжают свое существование и впредь на основании тех же положений и инструкций, приурочивая лишь свою работу к Земотделам в реформированном виде.

Что же касается существующих в ряде губерний мелиоративных (гидротехнических или под разными другими названиями, Подъотделов, ведающих делом сельско-хозяйственной мелиорации земель, то они должны быть временно, впредь до опубликования конструкции и предметов ведения этих

органов, приурочены к Подъотделам Землеустройства при Губернских Земельных Отделах). [1])

Более подробные указания по тому же организационному вопросу дает циркуляр от 30 июня, в котором, между прочим, читаем: [2])

„Принять все меры к тому, чтобы все отделения и части подъотдела землеустройства были соединены в одном помещении, наиболее приспособленном для исполнения возлагаемых на подъотделы специальных работ (необходимо иметь надлежащие приспособленные чертежные и помещения для архива, склады инструментов и т. д.). Объединением подъотдела землеустройства в одном помещении необходимо воспользоваться для возможно широкого сокращения наличного состава канцелярий, переписной части, младших служащих и проч.

Немедленно озаботиться приисканием кандидатов на должности заведующих подъотделами землеустройства, их отделениями и частями, удовлетворяющих требованиям ст. ст. 15, 36 и 97 положения о Земотделах в отношении их специальной подготовки, и представить названных кандидатов на утверждение: по губернскому подотделу землеустройства—Центрозем,—а по уездному подъотделу—в Губземотдел“.

Порядок подготовки дел в вышеперечисленных органах землеустройства, обсуждение оснований и условий производства землеустроительных работ определены главой II „Инструкции по применению Положения о Социалистическом Землетстройстве (ст. 13-25).

Согласно этой инструкции всякое землеустроительное дело, независимо от того возникло ли оно по почину Земельных Отделов или по частной инициативе, предварительно обращения его к исполнению в натуре должно быть надлежаще подготовлено и включено в план работ.

Если землеустроительное дело возбуждается по частной инициативе, то соответствующее заявление подается заинтересованной стороной в Земельный Отдел того уезда, в пределах которого расположена подлежащая землеустойству площадь.

Если заявление о землеустройстве подано учреждениями или должностными лицами, с нарушением проведенного указания, то таковое заявление немедленно препровождается получившим его учреждением или должностным лицом в подлежащий Уездный Земельный Отдел, с уведомлением об этом просителя.

Если из содержания заявления видно, что оно относится к производству действий, не установленных Положением о Социалистическом Землеустройстве, то такое заявление остается без последствий, с уведомлением о том просителя. Если заявление относится к производству действий, предусмотренных названным положением, но не подлежащих немедленному исполнению, то

---

[1]) Циркуляр от 31/V 1919 г. № 15.
[2]) Циркуляр от 30/VI 1919 г. № 20.

такое заявление получает дальнейшее движение только после устранения препятствий для его удовлетворения, о чем уведомляется проситель. Все прочие заявления, а также предположения о производстве работ по почину Земотдела передаются инструктору по землемерной части в уезде для подготовки на месте. Уездному Земельному Отделу по докладу инструктора, предоставляется входить в Губземотдел с заявлением о командировании землемеров для подготовки дел.

Подготовка землеустроительных дел производится в продолжении круглого года, как в зимнее время, так и в течение полевого периода.

Назначенный для подготовки дел землемер: а) собирает и изучает относящиеся до дела плановые, статистические и прочие материалы, находящиеся в Губерском Межевом Архиве и др. учреждениях; б) исследует формы существующего землепользования и потребность населения в различных видах товарищеских землепользований; в) устанавливает, в результате своих объяснений с населением и осмотра на месте подлежащей землеустройству площади, сущность предстоящих работ, заинтересованность в них населения и степень пользы, которую принесет населению принимаемая мера; исследует степень обеспеченности земель водою и необходимость каких либо изысканий через специалистов и д) выясняет объем и характер предстоящей работы и всякого рода другие данные, которые характеризуют ее сущность, размеры и соответствие основным требованиям Положения о Социалистическом Землеустройстве.

Производство по подготовке дела со всеми собранными материалами и сведениями представляется в Уездный Земельный Отдел при особом докладе, содержащем подробное изложение сущности и оснований предполагаемого землеустройства, с указанием времени, потребного для его исполнения.

Если за время подготовки дела, возникающего по частной инициативе, выяснится, что желания лиц, ходатайствующих о землеустройстве, не соответствуют землеустроительным требованиям, то землемер направляет дело в Уездный Земельный Отдел для прекращения, о чем объявляет просителям.

Если предстоящее землеустройство связано с производством мелиоративных, дорожных или других работ, то к рассмотрению дела в Земельном Отделе представляется доклад об этих работах соответствующих специалистов.

Подготовленные дела представляются в Губземотдел для включения в план работ и назначения исполнителей. Дела, признанные недостаточно подготовленными, а равно те, по коим Уездный Земельный Отдел не согласится с заключением землемера об их прекращении, обращаются к дополнительной подготовке через того же или другого землемера. Дела, признаные не подлежащими производству, прекращаются, с уведомлением об этом заитересованных сторон.

Представляемые Уездными Земельными Отделами для включения в план работ землеустроительные дела предварительно рассматриваются в Подотделе Землеустройства и Землемерно-Технической части Губземотдела по принадлежности в отношении, как подготовленности дел, так и соответствия пред-

положенных работ основным требованиям Положения о Социалистическом Землеустройстве и техника земельного устройства. В результате рассмотрения: а) включаются в проект плана работ дела, признанные подготовленными и отвечающими требованиям землеустройствам; б) назначаются к возвращению в Уездные Земельные Отделы дела, признанные неподготовленными, и д) дела, не отвечающие задачам землеустройства, предназначаются к прекращению.

Заключения Подъотдела Землеустройства и Землемерно-Технической части представляются на утверждение Коллегии Губземотдела.

План землеустроительных работ составляется на зимний и летний периоды в отдельности. Уездные Земельные Отделы представляют дела в Губземотдел для включения в план работ по губернии на летний период не позднее 1-го февраля и зимний—1-го сентября. Утвержденные Губземотделами планы работ сообщаются Народному Комиссару Земледелия в 2-х экземплярах, по Отделам Землеустройства и Центральному Землемерно-Техническому, на летний период не позже 1-го апреля и зимний—1-го ноября.

Землеустроительные работы исполняются исключительно по планам работ, составляемым и утверждаемым указанным выше порядком. Всякие изменения в очереди исполнения дел, включенных в план работ, равно как и включение новых дел, не предусмотренных планом, производятся не иначе, как с разрешения Губземотдела, и лишь в исключительных случаях допускается исполнение работ вне плана Уземотделами по особым постановлениям, представляемым немедленно в Губземотдел.

Как самая схема организации землеустроительных органов, так равно и определенный инструкцией порядок возбуждения и прохождения землеустроительных дел не были сразу усвоены населением, и центральный орган—Нар. Ком. Земледелия стал получать много заявлений, как письменных, так и устных, по вопросам землеустройства. Это явление заставило центральный Отдел Землеустройства издать 31 мая 1919 г. специальный циркуляр (№ 14) о порядке направления заявлений и ходатайств по вопросам землеустройства.—„Никакие жалобы, прошения и другие заявления"—читаем в указанном циркуляре—„поданные непосредственно в высшие инстанции, минуя низшие, не могут быть ими разрешены и возвращаются в то учреждение, на которое возложено разрешение затрагиваемых в таких жалобах и т. п. вопросов. Так, Губземотдел не может принимать и разрешать жалоб на Волземотдел, если они поданы минуя и без заключения Уземотдела. Равным образом, Наркомзем не может рассматривать и вынужден возвращать в подлежащие Земотделы все жалобы и прошения, которые не были, предварительно их представления в Наркомзем, рассмотрены и надлежащим образом разрешены в местных Земотделах. Поэтому Народный Комиссариат Земледелия может непосредственно и немедленно разрешать только те жалобы и заявления, которые будут даваться в установленном порядке на решения Губземотделов. Исключение из этого порядка может быть допущено только в тех случаях, когда будет принесена жалоба на явно противозаконные действия того или иного местного Земотдела.

На запрос одного из Губземотделов о том, как быть, когда от местных Народных Судей поступают таковые прошения о потравах, порубках и спорах, основанных на поземельных отношениях, а также дела по искам и наличности самоуправства и иных уголовных действиях Народный Комиссариат Юстиции разъяснил, что при поступлении в Губземотдел исковых просьб, основанных на земельных отношениях, надлежит таковые разрешать по существу или прекращать, а жалобы на самоуправные или иные уголовные действия, хотя бы и вытекающие из земельных отношений, возвращать на разрешение Суда. [1]).

Поддержание постоянной, живой связи между центральными и местными землеустроительными органами возложено особым наказом от 19 мая 1919 г. на инструкторов по землеустройству.

В обязанности инструкторов по землеустройству по наказу входит:

а) содействие местным учреждениям в правильном проведении в жизнь распоряжений центральной власти по землеустройству, б) доставление Наркомзему, по центральному отделу землеустройства, сведений и данных о деятельности местных учреждений по землеустройству для принятия, в случае надобности, необходимых мер по согласованию этой деятельности с общими директивами и специальными распоряжениями центральной власти, в (содействие организации местных учреждений по землеустройству в соответствиями с указаниями центра и устранения из их устройства и деятельности недочетов и затруднений, в) доставление детальных данных о местных потребностях условиях и особенностях, необходимых центральной власти для принятия надлежащих мер.

Указания инструктора по делам и организационно-техническим вопросам землеустройства являются обязательными для земельных и землеустроительных учреждений и отдельных исполнителей и подлежат точному исполнению ими.

Губземотделам предоставляется право за своей ответственностью отсрочивать исполнение отдельных указаний инструктора, если Коллегией Губземотдела означенные указания будут признаны противоречащими декретам и распоряжениям центральной власти, срочно испрашивая в этих случаях распоряжений Наркомзема.

О всех замеченных недостатках в деятельности местных земельных учреждений, для устранения которых необходимо принятие мер, выходящих за пределы полномочий инструктора, последний сообщает подлежащим высшим органам власти.

Органы и все представители местной власти должны исполнять законные требования инструктора Наркомзема и оказывать им содействие к исполнению возложенных на них поручений.

О своей деятельности на местах инструкторы представляют отчеты центральному отделу землеустройства [2]).

---

[1]) См. циркуляр № 8 от 7/IV—19 г. Центральн. Отд. Землеустр.

[2]) См. „Экономич. Жизнь“ № 114 от 28/VI—1919 г.

III.

Основы землеустройства.

„Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию“, изданное в феврале 1919 года, и которое в настоящее время лежит в основе проводимого советской властью землеустройства, явилось как результат более чем годичной аграрной революции. Прежде, чем переходить к основным положениям названного закона о землеустройстве и изданных в его развитие инструкций и циркуляров, остановимся хотя бы на кратком перечне предшествовавших актов революционного периода, касающихся аграрного вопроса.

Еще 26 октября 1917 года второй съезд рабочих и солдатских депутатов, на второй день послѣ захвата власти издал декрет о земле, в котором провозглашалось—„помещичья собственность отменяется немедленно и без всякого выкупа, земли рядовых крестьян и рядовых казаков не конфискуются“.

Здесь ничего еще не говорилось о том, какое хозяйство будет организовано на конфискованных землях. Умолчание об отмене собственности на казенные государственные земли и заявление о том, что только земли рядовых крестьян и рядовых казаков не конфискуются, т. е. не обращаются в собственность казны, позволяли думать, что вся остальная земля, кроме земли рядовых крестьян и казаков, обращается в собственность государства. Можно было думать, что вся эта земля обращается в собственность государства с тою целью, чтобы на ней было заведено хозяйство, отличающееся от хозяйства рядовых крестьян и казаков, т. е. не единоличное, а обобществленное хозяйство. Впрочем, вопрос о земле в этом декрете не был окончательно решен. В этом декрете содержались ссылки на крестьянские наказы, считавшие еще, что окончательно вопрос о земле должен быть решен Учредительным Собранием [1]).

Затем следовали следующие акты: постановление о земельных комитетах от 4 декабря 1917 года; положение о земельных комитетах от 13 декабря 1917 года, декрет от 14 декабря 1917 г. о воспрещении сделок с недвижимостью и наконец, в феврале 1918 года был издан „Основной закон о социализации земли“.

„Декрет о социализации земли“—пишет А. Г. Гойхбарг,—был издан в то время, когда рабоче-крестьянская власть весьма сильно считалась в разных областях своей деятельности (напр. в организации суда), в особенности же по отношению к земельному вопросу с мелко-крестьянскими взглядами, входивших в ее состав не-марксистов, народников, левых эс-эров. И эти мелко-крестьянские воззрения красной нитью проходят через весь

[1]) См. А. Г. Гойхбарг „Социализм в с. х.“. Изд. НКЗ. ст. 7.

декрет, который назван декретом о социализации земли, но которому более подходит название как раз обратное"[1]).

Дальнейшая критика „Основного закона о социализации земли" с точки зрения стоящей у власти комунистической партии изложена в цитируемой здесь брошюре А. Г. Гойхбарга, к которой и отсылаем читателя, здесь же лишь заметим, что на „Основном законе социализации земли", как в фокусе, отразилась вся туманность и неопределенность политической идеологии партии социал-революционеров.

После восстания названной партии летом 1918 года с июня месяца Советское правительство порывает с партией левых Соц.-Рев., и вместе с тем освобождает свою аграрную политику от чуждых коммунистической партии народнических элементов.

Из постановлений этого, второго периода, имеющих отношение к аграрному вопросу следует назвать декрет об организации и снабжении деревенской бедноты, от 11 июня 1918 г., инструкцию и правила о с.-хоз. коммунах от 25 августа 1918 г., декрет о миллиардном фонде от 2 ноября 1918 г. для целей мелиорации, декрет об увеличении посевной площади от 28 января 1919 г., нормальный устав с.-хоз.-ных производительных коммун от 19 февраля 1919 г., положение о земельных отделах от 10 мая 1919 года, положение о социалистическом землеустройстве от 14 февраля 1919 года и инструкцию к применению названного положения, утвержденное 11 марта 1919 года и, наконец, декрет об организации советских хозяйств учреждениями и объединениями промышленного пролетариата от 15 февраля 1919 г., и инструкцию об управлении советскими хозяйствами от 28 августа 1919 года.

Теперь перейдем к интересующим нас постановлениям, непосредственно касающимся вопросов землеустройства.

Основными актами, регулирующими дело землеустройства являются: „Положение о социалистическом землеустройстве" и изданная в его развитие „Инструкция". Хотя „Основной закон о социализации земли", изданный при участии в советском правительстве представителей партии левых соц.-рев. и не ануллирован формально, но при рассмотрении вопросов землеустройства за 1918—1919 г.г. его можно не принимать во внимание, так как то растаскивание земли, которое хронологически совпало со временем действия „Основного закона о социализации земли"—всего менее можно назвать землеустройством.

„Положение о социалистическом землеустройстве", содержит в себе девять следующих глав: 1) общее положение, 2) какие земли и кому отводятся, 3) установление очередей исполнения землеустроительных работ и составление плана работ, 4) о государственной записи и учете землепользования, 5) о советских хозяйствах, 6) внутреннее управление советскими хозяйствами, 7) о с.-х. производительных коммунах, 8) об общественной обработке земли и 9) о поощрении и содействии трудовым с.-хоз. объединениям.

[1]) Там же стр. 7.

Более подробное ознакомление с основами землеустройства по каждому из названных отделов будет приурочено к соответствующему отделу, когда речь будет идти о той или другой стороне землеустроительного дела; здесь же, говоря об общих началах землеустройства, необходимо остановиться на первой главе „Общее положение“.

Согласно последнему—„Вся земля в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, в чьем бы пользовании она не состояла, считается единым государственным фондом“ (стр. 1-я). Этот единый государственный фонд находится в непосредственном заведывании и распоряжении соответственных народных комиссариатов и подведомственных им местных органов власти.

Таким образом, первыми двумя статьями „Положения“ устанавливается национализация земли, которая переходит не к гражданам, а к государству. Последнее, проводя через стоящую у власти, коммунистическую партию, начала социализма во все области народного хозяйства, кладет в соответствии с этим в основу землеустройства „стремление создать единое производственное хозяйство, снабжающее Советскую Республику наибольшим количеством хозяйственных благ, при наименьшей затрате народного труда. В соответствии с этим землеустройство обнимает собой совокупность мероприятий технического характера, направленных к постепенному обобществлению единоличного землепользования“ (стр. 4-я).

Для достижения этих целей в круг землеустроительных обязанностей Земельных Отделов входит:

а) отграничение земель сельско-хозяйственного назначения от земель прочих назначений;

б) выделение из сельско-хозяйственного фонда тех земель, которые не подлежат распределению в единоличное землепользование;

в) уничтожение дальноземелья, чрезполосицы и т. п.

г) распределение сельско-хозяйственного фонда между трудовым населением для ведения сельского хозяйства;

д) отвод земли для других надобностей;

е) производство изысканий в целях расширения сельско-хозяйственного фонда;

ж) учет земельного фонда и земледельческого населения“.

Этим перечнем ограничивает круг землеустроительных работ статья „Положения“.

В соответствии с проводимой коллективистической точкой зрения, „на все виды единоличного землепользования“—говорит „Положение“—„следует смотреть как на переходящие и отживающие“ (стр. 3-я).

Наконец, в целях охранения естественных богатств земли от истощения, принятия мер к увеличению производительности земли посредством оросительных, осушительных и обводительных сооружений, защитных лесонасаждений, укрепление песков и т. д., проведение путей сообщения, кроме железных дорог, и устройства опытных станций и показательных полей, а

также санитарных, лечебных, благотворительных, образовательных и друг. общественных учреждений, Губернским Земельным Отделом предоставлено право переводить земли в свое заведывание и распоряжение, в чьем бы ведении они раньше не находились" (стр. 6).

11 марта 1919 г. в развитие „Положения о социалистическом землеустройстве", Нар. Ком. Земледелия издана „Инструкция по применению Положения о социалистическом землеустройстве".

Названной инструкцией определяется порядок производства землеустроительных действий, предусмотренных „Положением". Инструкция содержит следующие десять глав: 1) общие положения; 2) подготовка дела; обсуждение в Земельных Отделах предварительных оснований и условий его производства и включение дела в план работ; 3) производство отводов земель волостям; 4) разверстание земель волостного отвода и выдел земли внутри его различным с.-хоз. объединениям; 5) отвод земли учреждениям, обществам, предприятиям; 6) отвод усадебных земель в сельских местностях; 7) отвод земель городам и поселениям городского типа; 8) установление губернских и уездных границ, 9) составление и выдача землеустроительных документов и 10) расселение.

Инициатива о землеустроительных действиях предоставляется „Инструкцией", как земельным отделам, так равно и заинтересованным учреждениям, организациям и предприятиям, а также обществам, товариществам и прочим объединениям (ст. 2-я „Инструкции").

Землеустроительные действия, производящиеся по частной инициативе, прекращаются, если сторона, по ходатайству которой исполняются эти действия, заявит об отказе от означенного ходатайства, и если таковой отказ поступит до утверждения Земотделом проекта землеустройства.

Землеустроительные действия производятся, как по добровольному соглашению заинтересованных сторон, так и в обязательном порядке. Земельные Отделы обязаны стремиться в течение всего производства дела к достижению соглашения между всеми заинтересованными в землеустройстве сторонами, если такое соглашение не представится возможным установить, то возникшее дело подлежит разрешению Земотделов (ст. ст. 3 и 4).

Земли, предоставленные участвующим в землеустройстве сторонам, отводятся им в размерах точно соответствующих правам их на отвод, при чем допускается зачет лучших земель за худшие одного и того же рода угодий в соответственно уменьшенном размере; зачет же этих угодий за угодья другого рода допускается лишь при условии невозможности без такового учета исполнить данное землеустроительное действие с соблюдением требований техники поземельного устройства. Если при землеустройстве с зачетом одних угодий за угодья другого рода коренным образом нарушается существующая система хозяйства, то заинтересованной стороне Земотделы должны оказывать содействие для перехода к новой системе хозяйства.

При отводах и выделах земель волостям, обществам, селениям, частям селений, Советским Хозяйствам, коммунам, артелям и другим объединениям

вся причитающаяся данному объединению площадь земли должна быть сведена в сплошной отруб. Исключения допускаются лишь в случаях, когда сведение в сплошной отруб всей, назначаемой к выделу или отводу земли возможно не иначе, как при условии зачета одних угодий за угодья другого рода, и вызывает, по своей обширности, коренное нарушение существующей системы хозяйства (ст. ст. 6 и 7).

При организации с.-хоз. производительных коммун, согласно „общих положений", приложенных к нормальному Уставу с.-х. произв. коммун", непременным условием коммунального хозяйства является выделение земельных наделов отдельных ее членов к одному месту, по возможности по соседству с земельной площадью другой коммуны, или какого-либо другого вида коллективного хозяйства (советского, артельного и др.") (пункт III).

При всякого рода отводах и выделах обязательно уничтожаются путем обмена соответствующих земель, существующая чрезполосность, вклинивания или вкрапливания сторонних участников, длинноземелье, дальноземелье, неправильность очертаний и прочие недостатки расположения землепользований.

Для землеустроительных действий и землемерных работ командируются Земотделом землемеры, при чем на стороны, для которых производятся эти работы, возлагается обязанность безвозмездно представлять на местах производства работ: удобные для жилья и занятия помещения землемерам с отоплением, освещением и необходимою обстановкою; подводы для переезда землемеров при работах и для перевозки инструментов; рабочих пеших и конных с необходимыми орудиями; материалы для работ и изготовления граничных знаков. Если землеустроительные работы производятся по частной инициативе, то означенная обязанность возлагается на ту сторону, по заявлению которой они исполняются; при производстве же их по заявлению всех заинтересованных сторон, или в обязательном порядке указанные обязанности распределяются между сторонами по соглашению, а при отсутствии такового—пропорционально количеству земли, отводимой каждому из участников землеустройства.

Дела по производству землеустроительных действий проходят в порядке их исполнения следующие стадии:

а) подготовка дела, обсуждение в земельных Отделах предварительных оснований и условий его производства и включение дела в план работ; б) составление проекта землеустройства и предъявление его сторонам; в) рассмотрение и утверждение проекта; г) приведение утвержденного проекта в исполнение в натуре; д) выдача документов подлежащим участникам землеустройства (ст. ст. 8—12 „Инструкции").

Отвод земли волостям и выделы земель сельско-хозяйственным объединениям внутри волостей производятся по почину Земотделов в следующей постепенности: сначала отвод земли волостям и потом уже выделы земель наличным сельско-хозяйственным объединениям.

К исполнению вне очереди назначены следующие работы, возникающие, как по почину Земотделов, так и по заявлениям учреждений, товариществ,

предприятий: а) отвод земель для нужд советских хозяйств, с.-х коммун, артелей и других видов товарищеских форм землепользований; б) отвод земель для правительственных и общественных учреждений и предприятий, а также для других надобностей, когда такой отвод вызывается общественной полезностью начинания, для которого предназначается земля; в) установление губернских и уездных границ для надобностей землеустройства.

Прочие виды землеустроительных работ, независимо от того по чьей инициативе они возникают, исполняются по мере возможности, в зависимости от наличности в распоряжении Земотделов землемеров, свободных от поручений по вышепоименованным работам (ст. 26-я).

Согласно ст. 5-ой Инструкции „всякое землеустройство должно удовлетворять требованиям техники поземельного устройства", и все добровольные соглашения сторон не должны противоречить упомянутым техническим требованиям.

3-го сентября 1919 г. были утверждены и 5-го того же месяца при циркуляре № 28 разосланы Цент. Отд. Землеуствойства „Технические Указания о производстве землемерных работ по положению о социалистическом землеустройстве". Настоящие „Технические Указания" определяют, помимо чисто технических приемов землеустроительных работ, также и отношение к старому, до-революционному плановому материалу на местах. Так, между прочим, читаем в „Указаниях":

„Для определения окружных границ, площадей и состава землепользований, в целях учета земель и составления проектов землеустройства, в полной мере используются имеющиеся по упомянутым землепользованиям плановые материалы, при сем к новым измерениям для указанных целей разрешается обращаться лишь в случаях заведомой непригодности существующих планов вследствие наличия в них грубых ошибок либо несоответствия современному расположению или составу данных землепользований. В отношении определения окружной границы план не почитается неверным, если, не содержа явных ошибок, имеет в названной границе неявку, не превышающую $^{1}/_{100}$ общей длины границы" (ст. 2-я).

Землеустроительные действия, начавшиеся до издания „Положения" 14 февраля 1919 г., последнее не аннулировало, а одним их циркуляров Центр. Отд. Землеустройства было предложено следующее отношение местных Земельных Отделов к начатым до издания „Положения от 14 февраля 1919 г." землеустроительным делам.

„Издание положений о социалистическом землеустройстве и Инструкции по его применению застало землеустроительные работы в различных местностях Республики в неодинаковом положении.

В одних районах почти вовсе не производилось действий, которые бы подходили под требование упомянутых Положения и Инструкции тогда, как в других, по отдельным волостям и даже уездам, было сделано в сущности то же, что в настоящее время предусматривается названными положениями, но лишь не получило требуемого ими оформления. Так, например, имеются

районы, по которым был произведен подсчет земель и населения, установлена Губземотделами норма земельного обеспечения, произведены волостные отводы, исполнено землеустройство отдельных с.-хоз. объединений, весьма часто в добровольном порядке по обоюдному соглашению сторон, сделан отвод земель разного рода организациям, учреждениям, предприятиям и пр., с соблюдением при этом хозяйственно-экономических и технических требований в отношении целесообразного состава в размещении новых землепользований. По многим из последних уже поступлено и к их хозяйственному использованию.

При таких условиях, само собою разумеется, нет никакой надобности переделывать заново уже исполненные работы или начинать снова доведенные до той или иной стадии исполнения только потому, что они в отношении порядка их производства, быть может, строго не удовлетворяют формальным требованиям „Положения" и „Инструкции" по социалистическому землеустройству, не отступая, однако, от этих требований по существу.

Чтобы избежать напрасной ломки уже более или менее сложившихся фактически, либо начавшихся складываться, новых земельных отношений и не вносить повторных потрясений в хозяйственную жизнь данных групп землепользователей Наркомзем предлагает Земотделам при организации землеустроительных работ принять к руководству и исполнению нижеследующие указания:

1) При назначении к подготовке, а также к исполнению дел по землеустройству, Земотделы должны тщательно выяснять, не производилось ли уже по ним тех или иных работ или отдельных действий, предусмотренных „Положением" и „Инструкцией" о социалистическом землеустройстве, и в утвердительном случае, если они были произведены с отклонением от требования социалистического землеустройства, то могут ли они и каким именно образом быть согласованы с требованиями, предъявляемыми к производству землеустроительных дел выше названными Положением и Инструкцией.

2) В случаях, когда указанные в п. 1 отклонения будут касаться лишь формального порядка исполнения дел, то последние, если они окончены, только оформляются в порядке Положения и Инструкции (напр. утверждается исполненный землеустроительный проект, составляются землеустроительные документы, производится государственная запись образованных землепользований и пр.); дела же, доведенные лишь до известной степени исполнения, назначаются к продолжению, начиная с этой ступени, и к завершению уже с соблюдением указаний Положения и Инструкции.

3) Если же те или иные землеустроительные дела закончены или были начаты с отклонением от требований социалистического землеустройства по его существу, то, до окончательного оформления таких дел или назначения их к продолжению, названные дела надлежит согласовать с упомянутыми требованиями путем переделки либо дополнения работ в соответствующих частях или в целом". (Циркуляр от 31/V 1919 г. № 16).

Рассылая положение 14 февраля 1919 г. Центральный Отдел Землеустройства должен был считаться с тем временным распределением земли, которое произошло летом 1918 года. В препроводительном циркуляре к „Положению“ ЦОЗ-ва указал всем Земельным Отделам, что „перераспределение земель, находящихся во временном пользовании, впредь до осуществления соответствующих землеустроительных работ, согласно Положения о социалистическом землеустройстве и Инструкции по применению его, как общее правило, не допускается. Изъятия из этого правила допускаются лишь в особо уважительных случаях, а именно: в целях уничтожения затруднений в обработке земли в виду исключительного дальноземелья; при переходе значительной части местного населения к коллективным формам с.-х. производства или в случае, если необходимость перераспределения вызывается изъятием из пользования земледельцев, путем соответствующих землеустроительных действий, значительного контингента их земли для нужд различных советских учреждений и предприятий. Но и в указанных случаях перераспределение может быть допущено лишь по отношению к землям, которые подвергаются непосредственному влиянию действий, вызывающих необходимость перераспределения с присоединением к ним площадей, крайне необходимых для технического осуществления проектируемого перераспределения. Такое частичное перераспределение земель допустимо только по особым постановлениям о том Уземотделов, утвержденных Губземотделами с тем, однако, условием, чтобы из такого перераспределения были обязательно изъяты земли, которые согласно ст. 9 „Положения о Соц. Земли“ не подлежат распределению среди единоличных землепользователей и чтобы подобное перераспределение не повело к коренной передвижке крестьянских землепользований данного района“. (Циркуляр № 3 от 23/III 1919 г.).

Глава III „Положения“ 14 февраля 1919 г. определяет порядок установления очередей исполнения землеустроительных работ и составление планов последних.

Землеустроительные работы производятся в губернском масштабе по почину Земотделов; внеочередные работы производятся по заявлению заинтересованных товарищеских с.-хоз. объединений и др. учреждений.

Все землеустроительные работы по отводу земель учреждениям, с.-хоз. объединениям, группам отдельных землепользователей и т. д. производятся на основании плана землеустроительных работ, утверждаемого Губземотделом.

При составлении этого плана землеустроительных работ сначала устанавливаются губернские, уездные и волостные границы, а затем отводятся земли с.-х. объединениям и группам отдельных землепользователей внутри волости. В качестве внеочередных землеустроительных работ вносятся в план работ отводы земель для нужд советских хозяйств, правительственных и общественных учреждений, для с.-х. коммун, артелей и т. д. и в других случаях, когда внеочередность отвода земель вызывается общественной полезностью начинания, для нужд которого отводится земля.

По окончании работ по установлению границ и отводу земель объединениям, землеустроительные органы приступают к производству внутреннего разверстывания, причем соблюдается следующая очередь: сначала производится выдел земли вновь возникающим с.-хоз. коммунам, артелям и т. д., а затем делается выдел земли частям общины с перенесением усадебной части, и наконец идут прочие случаи землеустроительных работ. План последних составляется на каждый зимний и летний период в отдельности.

Составление проектов поуездных планов землеустроительных работ возлагается на Уездные Земельные Отделы, которыми поуездные планы представляются в Губернский Землеустроительный Подотдел для составления проекта губернского плана работ для летнего периода—не позже 1 февраля, на зимний—1 сентября.

Губернский Землеустроительный Подотдел, на основании представленных ему проектов поуездных планов работ, составляет проект губернского плана землеустроительных работ и представляет его на рассмотрение и утверждение Губернского Земотдела.

Утверждаемые планы землеустроительных работ препровождаются не позже 1 апреля и 1 ноября в Народный Комиссариат Земледелия для сведения и надлежащего соглашения с общегосударственными планами.

Центральный Земельно-Технический Отдел разослал 22 марта 1919 года при особом циркуляре (№ 4) следующую форму плана землеустроительных работ:

на 1-ой странице плана:

В уезде состоит всего:

1. Удобной земли (без леса) в казенных десятинах . . . .
2. Волостей . . . .
3. Селений . . . .
4. В том числе с общественными запашками . . . .
5. Советских хозяйств в распоряжении Н. К. З. или его местных органов . . . . $\frac{\text{число}}{\text{площадь}}$
6. Советских хозяйств в распоряжении прочих советских органов . . . . $\frac{\text{число}}{\text{площадь}}$
7. С.-хоз. коммун . . . . $\frac{\text{число}}{\text{площадь}}$
8. С.-хоз. артелей . . . . $\frac{\text{число}}{\text{площадь}}$
9. . . . .

План

работ по „Положению о социалистическом землеустройстве“ в . . . . уезде . . . . губернии

на летний/зимний период 19 . . года.

Утвержден в заседании Коллегии Губ. Зем. Отдела от . . . . 191 . г., постановление за № . .

На развороте плана имеются следующие семь граф:

№№ по порядку.	Землемеры руководители и исполнители (имя, отчество, фамил., должность).	Наименован. землепол. по котор производ. работы, область с. х. объединение, сов. хоз. и пр.).	Род и существо производ. работ (полевых и камеральн. по подгот. и исполн. землеустр. дел).	Пл. устанавлив. землепользов.	Предполагаемое время приступа к работе и ее окончание.	Примечание.
1	2	3	4	5	6	7

В препроводительном циркуляре находим следующее обращение к техническому переломy, выполняющему задания по землеустройству:

„Народный Комиссариат Земледелия обращает особое внимание Губземотделов и землемерно-технических частей на то обстоятельство, что землемерный состав слагается из техников различной степени подготовленности и опытности в исполнении работ. В связи с этим необходимо отнестись с исключительной осторожностью к распределению их по делам, назначая в качестве самостоятельных исполнителей, и, в особенности, руководителей лишь безусловно опытных и подготовленных, с тем, чтобы менее подготовленные техники назначались в партии упомянутых исполнителей и производили работы под их непосредственным наблюдением и ответственностью. Что же касается технического руководства по землеустройству, то на обязанности руководителей должно лежать не только своевременное обнаружение и устранение возможных недочетов и неправильностей в работах, но и активное участие в последних, в порядке оказания содействия руководимым ими техникам, в случаях затруднений и при исполнении наиболее сложных и ответственных заданий. Внимательный учет всех произведенных обязательств и требований должен привести к такому распределению техников, при котором каждый из них был бы использован в наиболее полной мере, сообразно своей подготовке, а землеустроительному делу было обеспечено целесообразное, быстрое и правильное исполнение“.

Политика в вопросах землеустройства, намеченная в центре, не всегда находила должное понимание на местах и центру путем целого ряда циркуляров и разъяснений приходилось устранять неправильные толкования на местах основ проводимого советской властью землеустройства. Уклонения от

намеченного пути наблюдались в обе стороны: одни пытались отчасти искусственно форсировать образование коллективных форм землепользования и для этих начинаний иногда отбиралась у крестьян земля, полученная из бывшего нетрудового фонда. В целях устранения подобных явлений всем Губ. Зем. Отделам и исполнительным комитетам была послана 9 апреля 1919 г. циркулярная телеграмма следующего содержания:

„В Наркомзем поступили сведения, что в целях организации советских хозяйств, коммун и других коллективных объединений земотделы упсовнархозы отбирают поступившие в пользование крестьян земли „нетрудовых владений“ вопреки смыслу статьи 9 Положения о Социалистическом Землеустройстве. Подтверждается недопустимость подобных явлений. Все земли, находящиеся до времени опубликования Положения о Социалистическом Землеустройстве в трудовом пользовании крестьян и предоставленные им на основании постановлений или инструкций уездных или губернских земотделов никоим образом не могут быть отчуждаемы принудительным путем для организации советских хозяйств, коммун и прочих коллективных объединений. Изъятие земель из пользования крестьян для указанных организаций допустимо лишь при добровольном согласии в порядке землеустройства. Недопустимы меры принуждения, для перехода крестьян к общественной обработке в коммуны и другие виды коллективного хозяйства. Переход к коллективным формам осуществляется лишь при точном соблюдении требований Положения без всяких принуждений со стороны власти. Неисполнение настоящего распоряжения карается по закону революционного времени. Возможно шире осведомьте население о настоящем распоряжении“.

Подписали:

Председатель Совнаркома *Ленин.*

Народный Комиссар Земледелия *С. Середа.*

В некоторой части крестьянства существует недоброжелательное отношение к факту отвода земель из б. нетрудового фонда для советских хозяйств, коммун, артелей и т. п. объединений; недовольство это объясняется нежеланием поступиться хотя бы самой незначительной частью земли для поименованных объединений. Подобные настроения, усиленные своеобразным пониманием вышеприведенной телеграммы, вызвали необходимость обратиться с двумя особыми разъяснениями: „О порядке отвода земель“ (Цирк. Центр. Отд. Землеустройства от 16 мая 1919 года за № 12) и „О порядке выделов земель под общественную обработку с.-хоз. артели, коммуны и друг. видов коллективного землепользования“. (Циркуляр Центр. Отдела Землеустройства от 21 июля 1919 г. за № 23).

В первом из названных циркуляров Центральный Отдел Землеустройства уясняет значение для местного населения культурно-агрономическое значение советских хозяйств.

Организовывая советские хозяйства, призванные стать культурно-агрономическими центрами, снабжающими окружающие крестьянские хозяйства улучшенными семенами и усовершенствованными орудиями обработки, способствующими улучшению крестьянского скота представлением племенных производителей, показывающими способы улучшенной обработки полей и результаты такой обработки,—Советская власть стремится оказать этим путем существенную помощь крестьянскому хозяйству. Организуемые Советские Хозяйства должны стать рассадниками практических агрономических знаний, доказывающими на своем примере все преимущества крупного производства в сельском хозяйстве, и должны оказывать практическую хозяйственную помощь окружающему земледельческому населению, желающему перейти к крупному производству путем товарищеского соединения своих обособленных до сих пор хозяйств.

И далее:

„... для устройства земель вновь возникающих коллективов из групп местного земледельческого населения, на точном основании Положения о Социалистическом Землеустройстве (вполне допустимо изъятие этих земель для отвода к одному месту или соединения их в возможно наименьшее число отдельно расположенных и хорошо устроенных участках, если бы даже такие группы составляли меньшинство членов соответствующих сельскохозяйственных объединений) обществ, селений и пр. Таким группам должна быть отведена земля на основании ст. ст. 63 и 97 положения о Соц. Земл. и в порядке ст. ст. 90 и 92—94 и 106—114 Инструкции по применению этого положения в должном количестве и соответствующего качества, отнюдь не ставя при этом вновь образуемые хозяйства в такие условия, при которых они являлись бы не жизнеспособными (напр. отвод земель в большом удалении от поселения, в безводных и неудобных местах и т. п.)“.

Во втором из названных циркуляров Центр. Отд. З—ва доводит до сведения всех Земельных Отделов о следующем.

„В Наркомзем поступают сведения о том, что сельские общества препятствуют выделу земель группам членов общества, желающим перейти к общественной обработке, организоваться в сел.-хоз. артель, коммуну и т. п. формы коллективного земледелия, предусмотренные главами VII и VIII Положения о Социалистическом Землеустройстве. В тоже время оказывается, что Уземотделы решают вопросы о производстве выделов из надельных земель под общественную обработку в распорядительных закрытых заседаниях, часто без извещения и вызова заинтересованных сторон и без обследования дела на месте. Вслед за такими решениями обыкновенно производятся выделы земли в натуре без соблюдения порядка, установленного для производства таких работ Инструкцией по применению Положения о Социалистическом Землеустройстве.

Между тем, на точном основании ст. 97 Положения о Социалистическом Землеустройстве, общество, по требованию хотя бы меньшинства своих членов, решивших перейти к общественной обработке земли, или другим

формам коллективного землепользования, обязано выделить им соответствующий участок к одному месту, причем в случае несогласия общества, отвод земли производится в обязательном порядке Уземотделом“.

Наконец, этот же, очевидно, больной на местах вопрос об отводе земли для советских хозяйств и других сельско-хозяйственных производительных объединений, вызвал особый циркуляр (от 27 сентября 1919 г. за № 33) о порядке землеустроительных работ по отводу земель для советских хозяйств. В виду важности настоящего вопроса, приведем этот циркуляр полностью.

„В развитие статьи 24, утвержденной 28 августа с. г. Совнаркомом“ Инструкции об управлении Советскими Хозяйствами, Центральный Отдел Землеустройства предлагает всем Губземотделам и Уземотделам, Губсовнархозам и Райсовнархозам принять к точному и неуклонному исполнению следующие указания о порядке производства землеустроительных действий по отграничению земель Советских Хозяйств:

1) Советские Хозяйства подвергаются землеустройству на основании „Положения о Социалистическом Землеустройстве“ и „Инструкции по его применению“ в порядке внеочередных землеустроительных работ.

2) Землеустроительные дела по отграничению земель Советских Хозяйств возникают по инициативе заинтересованной стороны, т. е. Губсовнархоза, для чего последние обязаны представить в Подъотдел Землеустройства подлежащего Губземотдела одновременно с заявлением о необходимости производства тех или иных землеустроительных действий по тому или иному Советскому Хозяйству, как уже существующему, так и предположенному к организации и свои организационные предположения об системе и характере будущего или уже существующего Советского Хозяйства и данные о потребной для означенного хозяйства земельной площади.

Примечание. Землеустроительные действия по Советским Хозяйствам могут возникать и по инициативе Земотделов, если ими, при производстве основных землеустроительных работ по социалистическому землеустройству, или по другому какому-нибудь случаю, будет установлена необходимость производства тех или иных землеустроительных действий, как то: определения границ, уничтожения чрезполосицы и дальноземелья, обмена земель и т. д., в целях наиболее рациональной организации сел.-хоз. территории, как самого Советского Хозяйства, так и окружающего земледельческого населения.

3) По получении от Губсовнархоза или подлежащего Земотдела упомянутых в пункте 2-ом и примечании к нему материалов, план землеустроительных работ, как внеочередное дело, для подготовки

4) Во время подготовки землеустроительного дела по отводу земель вновь организуемому Совхозу землеустроитель, с участием представителей заинтересованных сторон (Губсовхоза и населения), должен подробно обследовать и выяснить как степень заинтересованности местного земледельческого населения в предназначаемой к отводу под Советское Хозяйство земель

и необходимость производства упомянутых в примечании к пункту 2 землеустроительных действий, так и фактическую возможность осуществления намеченных Губсовхозом организационных предположений, так, например: необходимо выяснить целесообразность и фактическую возможность его устройства с точки зрения землеустроительной, установить необходимую для существования хозяйства и возможную к отводу площадь земель, причем за исходный материал должны быть приняты организационные предположения Управления Советскими Хозяйствами, а равно должны быть выяснены и другие условия, сопровождающие организацию Советского Хозяйства в данном месте.

5) Подготовительное таким образом дело по отводу земель для Советского Хозяйства с заключением по нему Уземотдела изъятие из общего порядка произведства землеустроительных дел, поступает на рассмотрение Коллегии Губземотдела, которая и рассматривает это дело в открытом своем заседании с вызовом представителей заинтересованных сторон (Губсовхоза и населения) причем согласно решению Коллегии Губземотдела дело направляется либо к исполнению в натуре, либо к прекращению или дополнительному обследованию.

6) Недовольная решением Коллегии Губземотдела сторона может обжаловать это решение в порядке ст. 118 Инструкции по применению Положения о Социалистическом Землеустройстве в Наркомзем, по Центральному Отделу Землеустройства, причем решение последнего окончательное и дальнейшему обжалованию не подлежит.

7) Дальнейшее производство землеустроительного дела по отводу земель Советскому Хозяйству, назначенного к производству в натуре, осуществляется на точном основании соответствующих статей Инструкции по применению Положения о Социалистическом Землеустройстве и изданы в развитие этой Инструкции распоряжений Наркомзема.

По вопросу о землях, занятых садово-огородными культурами Центр. Отд. Зем-ва дал следующие распоряжения.

В своей деятельности по организации распределения или использования участков с садовым или огородным хозяйствами, Земотделам предлагается принятие к неуклонному руководству следующие правила:

1) В отношении трудовых садов и огородов необходимо в точности соблюсти требования ст. ст. 124 и 133 Инструкции по применению Положения о Социалистическом Землеустройстве“, при чем, в случае, когда участки трудовых земледельцев с садовыми культурами, насажденными их личным трудом, или трудом их семей, несколько превышают местную норму землепользования, но общая площадь, находящихся в их пользовании земель, может быть ими обработана без регулярного применения наемного труда (т. е. наемный труд применяется лишь в критические для хозяйства моменты, например, весенняя перекопка сада и осенняя уборка плодов и т. д.), то такие сады и впредь остаются за их прежними пользованиями.

2) Все сады и огороды нетрудового пользования переходят в распоряжение земотделов и никакому распределению не подлежат.

3) На указанных в предъидущем пункте садовых и огородных участках Земотделы (Упсовхозы) организуют, по возможности, Сельские Хозяйства, привлекая для этого соответствующих специалистов и квалифицированных работников по садоводству и огородничеству в порядке декретов о мобилизации: 1) технических и 2) агрономических сил.

4) К организации садовых и огородных Советских Хозяйств могут быть привлечены, в порядке декрета от 15 февраля 1919 г. об организации Советских Хозяйств учреждениями и объединениями промышленного пролетариата, и указанные в упомянутом декрете учреждения и объединения.

5) В случае невозможности организации на указанных в пункте 2 садовых и огородных участках Советских Хозяйств, таковые участки, под руководством и контролем Земотделов могут быть передаваемы в пользование соответствующим производственным союзам, специальным обществам, кооперативам или обладающим соответствующими познаниями и практическим опытом группам или отдельным лицам на основании особых договоров, устанавливая, по взаимному соглашению договаривающихся сторон, процентное, со стоимости урожая, вознаграждение за труды по уходу за садом или огородом. (Циркуляр № 6, от 3 апреля 1919 г.).

В процессе землеустроительных работ на местах возник вопрос о том, куда при землеустройстве причислять земли, арендовавшиеся крестьянами в других волостях, и при каких условиях такие земли могут быть включаемы в обще-земельный фонд волости, в которой проживают крестьяне, арендовавшие данную землю. По этому вопросу Центр. Отд. Зем-ва дал следующее разъяснение.

„Если землю сдавал в аренду какой-либо коллектив в целом (общество, селение, товарищество и т. п. сельско-хозяйственное объединение), или отдельные члены коллектива, а арендовал ее расположенный в другой волости коллектив также в целом или в составе не менее двух третей общего числа его членов, то арендованная земля причисляется к фонду той волости, в которой этот последний коллектив находится. При этом необходимо, чтобы аренда земли до 1 марта 1917 года фактически была долгосрочной и в частности для пахотных земель непрерывно продолжалась не менее, чем в течение двух полных севооборотов (6—8 и более лет),—хотя бы арендные договоры и пересоставлялись за это время несколько раз, или даже каждый год, в целях изменения арендной платы.

2) Если же землю, сдаваемую коллективам или некоторым его членам, арендовал не целый коллектив из другой волости, а отдельные его члены и притом в составе меньшем двух третей общего их числа, то арендованная земля не переходит в другую волость и остается за тем обществом, селением, товариществом и вообще объединением, к составу которого принадлежат лица, сдававшие землю в аренду. (Циркуляр № 40 от 9 октября 1919 г.).

Вот в общих чертах те принципиальные разъяснения, которые были вызваны к жизни фактами из землеустроительной практики за последнее время.

IV.

Отношение населения к землеустройству.

Успех землеустроительных работ в известной степени зависит от отношения населения к производимым землеустроительным мероприятиям. Те объективные условия, в которых протекает революционное землеустройство и о которых будет сказано ниже, в весьма значительной доле зависят от того, как воспринимает населением проводимую землеустроительную меру.

Для характеристики отношения населения, помимо итогов землеустроительной кампании за 1919 год, мы располагаем весьма скудным и далеким от полноты материалом. Во-1-х, слишком мало еще прошло времени, чтобы говорить о каких-либо завершенных процессах в проводимом землеустройстве; сейчас зарождаются те ферменты, которые лишь в ближайших десятилетиях дадут то или иное брожение сельско-хозяйственной жизни; во-2-х, материал, которым мы располагаем, взят, так сказать, „на выдержку". Это во-первых, ответы Губернских Земельных Отделов на циркуляр № 41 Центрального Отдела землеустройства, в котором последний просил дать сведения к съезду землеустроителей и весьма немногочисленные сведения, опубликованные печати. В предлагаемой здесь характеристике, к сожалению, отсутствуют данные, идущие непосредственно с мест, из сел и деревень, хотя бы из волостей и уездов, и приходится нашу попытку проникнуть вглубь деревенской России ограничить губернскими сведениями официального характера.

Сочувственное отношение населения к землеустройству и к органам его осуществляющим отмечается целым рядом сообщений Губернских Земельных Отделов. В своем циркуляре № 41 Центральный Отдел Землеустройства просил, помимо прочих, сообщить также о тех или иных самостоятельных исканиях, проявленных населением в смысле создания более совершенных форм землепользования. На этот вопрос в большинстве случаев ответ отсутствует, или дается отрицательного свойства.

Северо-Двинский Губернский Земельный Отдел сообщая, что „население сочувственно и вполне доброжелательно относится к земельной реформе и обслуживающим ее органам", объясняет причину такого отношения следующими соображениями.

„Главным средством существования населения губернии до сих пор является земледелие. Суровые климатические условия, богатство лесных насаждений не дают возможности всецело отдаться этому виду труда. А потому подсобные отхожие промыслы дают возможность населению лишь кое-как существовать. При таких условиях вполне естественно, что главным желанием населения является вопрос, как бы скорее и лучше устроиться на земле. Следует заметить, что население трех северо-восточных уездов до сего времени не только не имело прежнего землеустройства, но даже лишено было и поземельного устройства.

Полное отсутствие плановых данных в этих уездах, общее пользование целыми волостями и возникающие из-за этого постоянные земельные недоразумения не дают возможности правильно поставить хозяйство.

Все указанные обстоятельства, несомненно заставляют население стремиться к скорейшему земельному устройству". „Особых исканий населения губернии в области земельно-хозяйственного устройства не наблюдается".

Та же самая причина положительного отношения населения—отсутствие землеустройства—проводится и в ответе Вятского Губернского Земельного Отдела: „отношение населения к деятельности Земотделов более или менее определенно благожелательное, к деятельности же собственно органов землеустройства (подотделов землеустройства) еще не выяснившееся, так как таковые органы в большинстве уездов только что сорганизовались, но судя по планам работ представленным Уземотделам на предстоящий зимний период население заинтересовано в землеустройстве и в отдельных волостях включенных в план работ желание землеустройства зафиксировано приговорами целого ряда селений и обществ и в этих приговорах, как и в отдельных ходатайствах, сказывается желание улучшить нынешние крайне несовершенные запутанные формы землепользования (уничтожить черезполосицу, дальноземелье, вклинивание и прочие недостатки форм землепользования").

В ответ Новгородского Губернского Земельного Отдела положительное отношение населения объясняется „анархией в земельных отношениях", создавшейся благодаря стихийному аграрному движению 1917 и первой половины лета 1918 года: „После стихийного аграрного движения 1917 и первой половины 1918 года, сопряженного с массовыми, самовольными и беспорядочными земельными переделами, которые создали анархию в земельных отношениях и вызвали всеобщее недовольство против такого явочного порядка землеустройства, население разочаровалось в возможности разрешения земельного вопроса „домашним способом" и теперь возлагает все свои надежды на упорядочение земельного вопроса чрез органы землеустройства.

Поэтому отношение к производимым землеустроительным работам везде сочувственное и даже к таким работам, как подготовка по отводу волостных наделов, по учету населения и земли, смысла и значения которых крестьянское население не вполне себе уясняет, оно относится терпеливо обнадеживая себя, что в ближайшем будущем последует давно жданное разверстание земель".

Ярославский Губернский Земельный Отдел отмечает положительное значение землеустроительных органов, вносящих „необходимую планомерность в ход земляной реформы": „Органы землеустройства образованные в период июня—июля мес. текущего года заняли надлежащее место в экономическом строительстве Республики, среди трудового населения, соприкасающегося непосредственно с органами землеустройства, к последним

чувствуется известного рода уважение и доверие, как органам, „вносящим необходимую планомерность в ход земельной реформы“.

Наконец, ответ Владимирского Губ. Зем. Отдела указывает на большое положительное влияние выхода в свет „Положения о социалистическом землеустройстве“ 14 фев. 1919 г.: „С выходом положения о Соц.Земл. и последующих распоряжений деятельность земотделов получила твердый фундамент, а земельная политика ясную определенность: установленное Положение о Земельных Отделах, строгое разграничение функций и вообще возможность обжалования постановлений и действий земотделов в инстанционном порядке до Наркомзема включительно, создали среди населения ореол нелицеприятного земельного суда и отношение населения к ним лучше всего характеризуется хорошим приемом докладов по земотделам на съездах советов и установившейся почти несменяемостью избираемых населением ответственных работников по землеустройству“.

Отношение различных групп населения к землеустройству зависит от имущественного положения этих групп. Такое указание мы имеем из Костромской губернии: „основываясь на данных, почерпнутых при непосредственном соприкосновении с крестьянами различного типа, можно заключить, что отношения крестьянских масс к Советской форме землеустройства в уездах: Чухломском, Галичском, Костромском и Буйском благожелательное, если землеустройство сводится к равномерному распределению земли между единоличными хозяйствами или коллективами. Крестьяне в большинстве случаев считают крайне необходимым уничтожение чрезполосицы и установление передела земли на уравнительных началах. В настоящий момент крестьянство находится в процессе восприятия, в процессе искания новых форм землепользования. Проведение земельной реформы крайне желательно особенно для безземельного и малоземельного крестьянства. Но этого нельзя сказать про Солигаличский уезд; там почему-то большинство населения к Советскому землеустройству относится „выжидательно и недоверчиво“.

Проведение в жизнь закона о социализации земли встречает различное отношение со стороны крестьянства Костромского уезда. Зажиточное крестьянство относится враждебно в отношении проведения земельной реформы на новых началах. Среднее трудовое крестьянство ничего не имеет против земельного переустройства, поскольку это не затрагивает их самих. Для безземельного и малоземельного крестьянства проведение земельной реформы крайне желательно. Образование коммун и артелей в данном уезде идет нормальным темпом, но они в большинстве своем не организованы из-за недостатка инструкторских сил. („Советская газета № 89, Кострома 27. III 1919 г.).

Разъяснение Совнаркомом телеграммой 9. IV. 1919 г. пункта 9 „Положения о социалистическом землеустройстве“ в том смысле, что все земли, находящиеся по времени опубликования положения о социалистическом землеустройстве в трудовом пользовании крестьян и представленные им на

основании постановлений Губземотделов и Уземотделов, никоим образом не могут быть отчуждены принудительным путем для организации Советских хозяйств и других коллективных объединений, было понято неправильно. По некоторым уездам Калужской губернии, где земли были даны крестьянам во временное однолетнее пользование, даже без выдела в натуре, разъяснение Совнаркома понято было так, что во всех имениях образование Советских хозяйств зависит от желания крестьян. По Козельскому у. население приступило даже к дележу земель советских хозяйств. Наблюдались случаи водворения местного населения в бывших частно-владельческих усадьбах. По тем же имениям, где были произведены отводы в натуре по уравнительной норме, но отвод этот не был запрещен постановлениями земотделов[1]).

Ярославский Губ. Зем. Отдел в своем ответе на циркуляр № 41 Центрального Отдела Землеустройства указывает, что „трудовое население ожидавшее справедливого разрешения земельного вопроса и получившее его, не было все же достаточно подготовлено к последнему“.

Рязанский Губ. Земельный Отдел отмечает желание населения ускорить процесс землеустройства: „население ждет и требует ускоренного землеустройства; в большинстве случаев не имея должного доверия главным образом к волземотделам и отчасти к Уземотделам, чем и объясняется непосредственное обращение в губернский земельный отдел, в Наркомзем, в Центральный Исполнительный Комитет и к самому товарищу Ленину с ходатайством о землеустройстве или за разрешением земельных конфликтов“.

Возникли недоразумения на местах при ведении различных с.-х. объединений и коллективов из общины, что отмечается в ответе Вятского Губ. Зем. Отдела: „при работах по отводу земель коллективам были значительные осложнения с населением (между общинниками и выделяющимися) каковые осложнения приходилось ликвидировать иногда даже с участием представителей Губземотдела. Кроме того отрицательным образом влияли на ход работ случайная, непродуманная организация коллективов, в состав которых нередко входили элементы далеко не отвечавшие задачам социалистического строительства и даже, наоборот, противодействовавшие таковому“. Население, в общем, положительно относится к тем мероприятиям по землеустройству, которые направлены непосредственно к отводу земель будущим землепользователям: такие же мероприятия, как обще-волостные отводы земель необходимые в общем процессе всего землеустройства, вызывает иногда отрицательное отношение у населения, что например и отмечается в ответе Новгородского Губ. Зем. Отдела: „что касается отношения к отдельным видам землеустроительных работ, то к отводу волостных наделов население относится несочувственно, так как этот отвод не затрагивает непосредственно землеустроительных интересов отдельных с.-хоз. объединений и землепользователей; только после настойчивых убеждений и разъяснений, что без предварительного уста-

---

[1]) См. „Экономическая Жизнь“ № 103, 15. V. 1919 г.

новления волостных границ не может быть приступлено к разверстыванию земель волостного отвода и что подобное разверстывание последует сразу же после волостного отвода, население примиряется с этим, как с неизбежным злом, и соглашается давать рабочих на производство этих работ".

В качестве резюме настоящей главе может служить, что работы по землеустройству протекали в ненормальных условиях; „техникам приходилось бороться не только с тяжелыми жизненными условиями—голодом и холодом, но и с устарелыми взглядами населения, которое не всегда шло навстречу проводимым мероприятиям, а наоборот противилось им, в особенности созданию коммун и артелей и отводу большого количества земель для надобности сахарной промышленности" [1]).

Наконец, можно вообще отметить положительный перелом в психологии крестьянства, которое „все прежние мечты о спасительности прирезок заменило мечтой о необходимости улучшения и изменения методов ведения сельского хозяйства" [2]).

В отчете VII-ому Всерос. Съезду Советов представить Центрального Отдела Землеустройства в следующих выражениях характеризовал современное состояние деревни; „одновременно с приступом на местах к подготовке и исполнению землеустроительных работ стали выявляться и стремления населения к переходу к тем или иным новым формам землепользования. В этом отношении нашу деревню можно охарактеризовать, как находящуюся в состоянии искания новых хозяйственных форм.

В поисках за новыми хозяйственными формами крестьянство в первую голову учитывает экономические выгоды тех форм землепользования, которые предлагаются его вниманию".

В Центральном Отделе Землеустройства состоялось два заседания, с участием представителей научной мысли и представителей Нар. Ком. Земледелия фактически выполняющих задачи современного землеустройства. Оба заседания (14 и 20 октября 1919 г.) были посвящены вопросу о внутринадельном землеустройстве. Стенограммы названных заседаний представляют ценный материал для суждений по вопросам землеустройства. В своей речи ответственный руководитель Центрального Отдела Землеустройства так обрисовал отношение населения к проводимому землеустройству: „отношение населения к производимому Советской властью социалистическому землеустройству приходится характеризовать как в высшей мере чуткое и доброжелательное. Для населения вполне ясно, что то или иное направление социалистического землеустройства, те или иные результаты его, имеют колоссальное значение для устройства его хозяйственного быта и поднятия его благосостояния. Следя за течением местной аграрной мысли и за выявлением воли землеустроительного населения, по многочисленным отчетам местных земельных съездов, докладам с мест и отчетам представителей центра

[1]) См. „Известия ВЦИК.", № 225, 9/XI 1919 г. статья „Землеустройство".

[2]) См. „Эконом. Жизнь", № 201, 11/IX 1919 г.

о результатах произведенных ими обследований деятельности местных органов земельного управления приходится везде встречать как основной мотив пожеланий с мест указание на—*необходимость скорейшего завершения начатых работ по социалистическому землеустройству.*

Вызванное революцией к свободной деятельности сельско-хозяйственное население Республики почти одновременно с приступом к подготовке и исполнению работ по социалистическому землеустройству стало выявлять свои стремления к тем или иным новым хозяйственным формам. Для сбросившей цепи экономического рабства деревни стало ясно, что *жить по старому далее нельзя.* К тому же, произведенное летом 1919 года уравнительное распределение земли сильно поколебало прежние иллюзии крестьянства, ждавшего коренного улучшения своего благосостояния от экспроприации частновладельческих земель. Крестьянство, получившее в результате этой экспроприации увеличение своего земельного надела в одних местах в среднем на 0,12 десяти пахотной земли на душу (Нижегородская губерния), в других до—0,22 дес. (Ярославская губерния), а в некоторых районах несколько более этого количества, увидело, что не в этом спасение его от нищеты и голодовки. Правда, нельзя отрицать, что крестьянство смогло заметно поднять уровень своего благосостояния в результате экспроприации частновладельческих земель, но все достигнутые результаты оказались не теми, которых оно ожидало. Это, равно как и ряд других причин, перечислять которые я сейчас не стану, заставило крестьянство искать выхода из создавшегося тупика в другом направлении и руководимое своим хозяйственным чутьем, оно стало набредать на единственную, по моему мнению правильную дорогу, — стало склоняться к необходимости интенсификации своего хозяйства и переходу от своих прадедовских приемов хозяйничанья к новым формам, дающим возможность использования завоеваний агрономической науки и техники в деле сельского хозяйства. Об этих исканиях в стремлениях населения свидетельствует целый ряд актов и материалов с мест, и я позволю себе характеризовать психологическое состояние нашей деревни в революционное время, как находящуюся в *стадии искания новых хозяйственных форм.*

Это искание нашим крестьянством новых хозяйственных форм должно быть признано движением чисто экономическим и как в таковом крестьянство весьма тщательно разбирается во всех экономических выгодах тех форм землепользования, которые предлагаются его вниманию. Руководимое своим здоровым хозяйственным инстинктом, оно быстро улавливает сулимые ему выгоды от той или иной хозяйственной формы, оно быстро сортирует их на плевелы и настоящие зерна [1]).

В сущности перед крестьянством стоят два вида землепользования: индивидуальный и коллективный. Согласно „Положению о социалистическом

---

[1]) См. протокол заседания от 14/X—1919 г. Настоящие протоколы не опубликованы и находятся в делах Центр. Отд, З-ва.

землеустройстве", 14 февраля 1919 года на единоличные формы землепользования, как в основе противоречащие идее социализма, „следует смотреть как на преходящие и отживающие" (ст. 3-я). В виду этого, характеризуя отношение населения к социалистическому землеустройству, весьма будет интересно особо отметить признаки коллективизма и индивидуализма в психологии современного крестьянства, что и послужит темой следующей главе.

V.

Коллективизм и индивидуализм в крестьянстве.

„Две души живут в груди мелкого хозяина: крестьянская и пролетарская".

Каутский. «Аграрный вопрос».

Индивидуализм и коллективизм—это два основные течения в русском землеустройстве, делившие и продолжающие делить и крестьянство и прочие классы на две части—сторонников первого и второго. Коллективизм и индивидуализм в области землеустройства являются конкретизацией двух враждебных общественно-политических идеологий и вполне понятен тот острый интерес, который неизменно вызывался вопросами землеустройства, взятыми в этом политическом разрезе. Последний всегда превалировал в русском сознании над организационно-производственном подходом к проблемам крестьянского хозяйства [1]). На обширных территориях России, на которых производятся землеустроительные работы, нельзя ожидать каких-либо однотипных стремлений крестьянства к тем или иным формам землепользования: из сообщений с мест видно, что наша деревня в своем социальном составе и в территориальном отношении не есть что то однообразное, и поэтому, в соответствии с теми или другими местными особенностями или групповыми признаками землеустроительных групп, мы видим, как коллективистические, так и индивидуалистические элементы в психологии современного крестьянства.

Коллективизм, проводимый советской властью в области сельского хозяйства, конечно, не тот прекраснодушный коллективизм, который проповедывали славянофилы, эти прародители современных эсеров. Как те, так и другие не могли достаточно ясно определить свое воззрение и пожелание.

Коллективизм нашего времени—это продукт развитой промышленной жизни, проникновение машинизации во все моменты сельско-хозяйственного оборота, когда все сельское хозяйство страны мыслится в идеале как единая хозяйственная организация с единым производственным планом. Естественно, что при проведении такого коллективизма все элементы индивидуализма

[1]) См. на эту тему интересный очерк в книге Н. П. Макарова „Крестьянское хоз-во и его эволюция". М. 1920 г. Изд. Всерос. Сов. Кооперат.. Съездов. Очерк I-ый.

являются помехой. Ясно также, что в условиях русского сельского хозяйства нет *наглядных*, объективных условий для скорого проведения коллективизма, и последний должен быть воспринят крестьянскими массами в силу субъективной убежденности в превосходстве начал коллективизма. Благодаря известной консервативности крестьянской психологии ждать быстрого изменения воззрений в сторону коллективизма нельзя. По сообщениям с мест можно видеть, что начала коллективизма, отчасти воспитанные нашей сельской общиной, проявляются в жизни. Так, Владимирский Губ. Зем. Отдел в своем ответе Центральному Отделу Землеустройства пишет: „Переяславский Уземотдел наблюдает: „смутную тягу к коллективизму только в лучшей части населения, в массе же—стремление к товарищескому хозяйству на подворных участках, с приближением к кооперативной обработке“.

Из Вологодской губернии Губ. Зем. Отдел пишет: „отношение населения к земельной реформе и проводникам ее, в большинстве случаев, весьма благожелательное и выжидательно-нетерпеливое.

Личное участие населения в разрешении сельско-хозяйственной земельной реформы выражается преимущественно в переделах, местами направлено в сторону разрешения сельско-хозяйственных недочетов на принципах коллективизма, а также чрез переселение и расселение как внутри губернии, так и вне ее и, наконец, имеется стремление некоторой части населения к организации единоличных хозяйств путем выхода на отруба и хутора на бывшие надельные и главным образом на бывшие казенные и удельные земли“.

Северо-Двинский Губ. Зем. Отдел медленность коллективизма объясняет, между прочим „отсутствием культурных, больших частновладельческих имений“: „коллективизация хозяйств идет, но очень медленным темпом. Это объясняется с одной стороны слабым культурным развитием населения, его боязнью к новым формам землепользования, с другой стороны—отсутствием культурных больших частновладельческих имений, могущих служить, как бы показательным примером. Поэтому большинство коллективных хозяйств возникает на надельных землях, что при указанной выше темноте населения затрудняет их развитие. В области единоличного землепользования наблюдается стремление населения к формам хуторского и отрубного землепользования“.

Отношение крестьян к коллективам объясняется также тем, задевают ли коллективы интересы местного населения или же нет.

„Отношение крестьян к уже существующим коллективам различное, смотря потому, задеты ли организацией коллектива интересы окрестных крестьян или нет. Так, например, в Сердобском уезде крестьяне относятся враждебно к тем коллективам, которые организовались на помещичьей земле. Были случаи нападения на коллективы (Кимрский уезд“) [1].

Весьма своеобразно поняли на местах уже упоминавшуюся выше телеграмму о выделе земли коллективам только с согласия местного населения,

---

[1]) См. „Эконом. Жизнь“ № 161, 24/VII, 1919 г.

и это понимание тоже характеризует психологию крестьянства: „много неприятностей коллективам доставила телеграмма т.т. Ленина и Середы от 9 апреля, так как крестьяне не поняв ее, как нужно, стали отбирать земли у коллективов, препятствовать отводу земли для них, говоря: „хотим дадим землю, хотим не дадим. Никаких артелей и коммун на надельной земле не полагается“ (Тамбовская губерния) [1]).

Тою же малосознательностью крестьян объясняется, по мнению Костромского Уездного Земельного Отдела несвоевременность национализации с.-х. инвентаря: „что же касается национализации с.-х. инвентаря, то Уземотдел считает ее преждевременной в виду малосознательности крестьянских масс, но необходимо взять инвентарь на учет по обнаружению излишков машин и передать их в пользование тех, кто в них будет нуждаться“ [2]).

Ярославский Губ. Зем. Отдел отмечает в своем ответе центру не одинаковое отношение различных в социальном отношении групп населения к коллективным формам землепользования: „наиболее созидательная и передовая часть трудового крестьянства видит в коллективных формах землепользования единственный путь к экономическому благосостоянию отдельных граждан в частности и Республики вообще и среди названной части заметно течение к коллективному строительству и не только на землях бывших нетрудового пользования, но и на землях надельных (Любимский уезд). Другая же большая часть крестьянства политически и духовно отставшая также не удовлетворяется принятыми формами землепользования (трехпольная с мелкополосицей) и стремится найти другие более лучшие формы: старается установить у себя многопольные системы хозяйства и широкополосицей, как формы землепользования более знакомые и легче воспринимаемые, чем более совершенная коллективная форма землепользования, но менее знакомая и только к последним эта более отстающая часть „пока присматривается“. Течение описываемой части крестьянства наблюдается в широких размерах и почти во всех докладах с мест на уездных съездах земотделов можно услышать про широкополье с широкополосицей“.

Рязанский Губ. Зем. Отдел отмечает, что не всегда землеустроительные мероприятия затрагивающие интересы местного населения, вызывает со стороны последнего отрицательное отношение: „в мае, июне и части июля производились работы на большой площади, сильно затронувшие интересы населения, почти пяти уездов, по выделению государственного лугового фонда. Работа закончена своевременно и крупных недоразумений или осложнений не вызвала“.

С другой стороны тот же Губ. Зем. Отдел указывает на противоположный факт: „на ходе землеустроительных работ отражалось: недоброжелательное отношение населения к некоторым видам землеустроительных работ, как-то: выделу земель Совхозам и коллективам, главным образом из

---

[1]) Там же.

[2]) „Советская газета“, Кострома, № 89, от 27/III, 1919 г.

пришлого населения, что можно объяснить нежеланием поступаться землей в пользу этих организаций, а также и вызываемой такими выделами передвижкой в полосах, нарушающей существующие землепользования“, и, наконец, в ответе того же Рязанского Губ. Зем. Отдела отмечается сильное течение населения к поселковому расселению: „замечается сильное стремление к мелкопоселковому расселению, в виде рядом расположенных хуторов, (южные уезды, Пронский, Сапожковский) на ряду с желанием пользоваться землей в виде отрубных участков в небольших селениях. Вообще же отношение населения к политике земельных и продовольственных органов, очевидно, отчасти характеризуется увеличением посевов и ненормированных продуктов—льна, конопли, картофеля, проса, свеклы и т. п.

Изложенное выражает стремление хотя и значительных масс населения, но, конечно, несознательных и непроникнутых идеями социализма, и тем более, его крайнего развития—коммунизма“.

Ответ Новгородского Губ. Зем. Отдела отчасти объсняет причину отрицательного отношения населения к коллективным формам землеустройства: „словесная и литературная пропаганда идей коллектизации сельского хозяйства для широких масс нашего крестьянства слишком отвлеченная вещь и народ требует ясных и конкретных примеров и опыта; а между тем опыт прошлого и этого года в этой области нельзя признать удачным. Причины этого, главным образом, покоятся на условиях переживаемого кризиса; но были примеры и явно отрицательного характера, особенно в первый период увлечения насаждения коллективных форм хозяйства, когда этим воспользовались многие недобросовестные люди, желающие только урвать что-нибудь от „общественного пирога“; точно также мало помогали в этом деле и советские хозяйства, долженствующие служить школой для окружающего населения по машинной обработке земли и взамен этого сдающие свою землю исполу тому же крестьянину ковырять нередко своей допотопной сохой.

Во всяком случае примеры эти мало поучительны и надо ждать лучших и тогда трудовое крестьянство, увидев на опыте хозяйственную выгодность новых коллективных форм сельского хозяйства, имеющих безусловную историческую будущность, охотно перейдет к коллективной обработке земли“.

Далее в том же ответе читаем: „к выделу земель советским, а также и коллективным хозяйствам население относится, в общем, неблагожелательно, а за то в громадной массе проявляется почти стихийное стремление к уничтожению внутринадельной черезполосицы и к разверстыванию земель на отрубные и хуторские участки. Объясняется это тем, что широкие массы народа пока не верят возможности и выгодности общественной обработки земли, видя в своих прежних общинных порядках и общественных предприятиях (устройство дорог, мостов и т. п.) одни только отрицательные результаты между тем, как единоличное землеустройство всетаки дало очевидные и положительные результаты“.

Имеющиеся в печати довольно скудные сведения также проливают некоторый свет на то, какими идеями живет деревня в отношении земле-

устройства. Особенно тяжело, в смысле общего культурного уровня сельского хозяйства отразились 1917—1918 г.г. (последний до июля месяца). когда во всей силе развивалась уравнительная политика в наделении землей. Так, в Казанской губернии, по словам местной газеты наблюдалась следующая картина: результаты 1917—1918 г.г. в социалистическом хозяйстве по сельскому строительству ничтожны. Весь год Губземотдел занимался проведением политики уравнительности, вызывая бесконечные споры и прения, вплоть до кровавых столкновений. Последствия такого ведения дела выразились в еще большей неравномерности наделения землей. Размер наделов колеблется от 1/2 дес. до 3 дес. Увеличилась жестокая эксплоатация земли благодаря ежегодным переделам. Урожайность быстро пала. Проведение социалистических принципов в сельском хозяйстве выразилось в „разделизме"— „Все делили" до пианино включительно. Следствием чего получился полный разгром богатейших имений.

Прекрасные постройки, редкий племенной скот, сельско-хозяйственные машины, все было растащено и развезено. Большие постройки, которые невозможно было разделить, оставлены были без рам, без дверей и печей. После изгнания чехо-словаков из Казанской губернии пришлось организовать губземотдел, в нем не было никакого намека на организации Совхозов, коммун, артелей и пр. и пр. Даже больше—к коммунам и Совхозам относились отрицательно. Путем усиленного нажима удалось прекратить растаскивание оставшихся построек и закрепить их за бывшими дворянскими гнездами.

Следующим шагом была организация на месте разрушенных помещичьих имений советских. Приходилось начинать везде сначала, ничего целого в имениях не было. Прежде всего закреплены были фермы № 1 и № 2 и два советских имения в Спасском и Свияжском уездах, которые не вызывали никакого спора со стороны крестьян. Имения были пущены в ход, чем было предотвращено их дальнейшее расхищение. Впоследствии принялись за организацию других имений. Главными затруднениями при организации являлись—отсутствие специалистов, живого и мертвого инвентаря. Происходили также иногда столкновения с крестьянами на почве нежелания отвести землю [1].

Подобные последствия уравнительной дележки вызвали вполне понятную реакцию на местах. Так, на Брянском уездном съезде советов была принята по земляному вопросу резолюция, в которой между прочим говорилось: „съезд предлагает, что в природных условиях Брянского района малоземельного и малоплодородного, система индивидуальных единоличных хозяйств не представляет исхода из создавшегося тяжелого экономического положения района и считает необходимым, в целях повышения производительности сельского хозяйства, создание условий крупного земледельческого производства. Съезд ясно сознает и утверждает, что в области организации крупного сельского хозяйства, нецелесообразны какие бы то ни были на-

---

[1]) См. „Знамя Революции" № 202, 1919 г. Казань 7/IX—19 г.

сильственные меры. Вместе с тем Съезд указывает всем соответствующим органам власти на необходимость распространения в среде населения правильных взглядов на советские хозяйства и их значение и необходимость ознакомления населения с коллективными формами хозяйства, как более выгодными в смысле производительности. Лишь на примере этих хозяйств крестьяне ознакомятся с наиболее рациональными способами ведения сельского хозяйства. То незначительное количество земли, которое советские хозяйства возьмут у населения, с избытком вознаградится повышением продуктивности нашего сельского хозяйства, путем производства ими улучшающегося материала для крестьянского хозяйства. В целях фактического знакомства населения с крупным хозяйством и коллективными его формами необходимо предоставления крестьянам соседних селений для общественной запашки бывш. частновладельческих имений не предоставленных Советским хозяйствам и коллективам. Что касается земледельческого населения остающегося при единоличных способах ведения хозяйства, Съезд находит необходимым и этой части населения оказывать всяческое содействие и поддержку путем улучшения форм землепользования, уничтожения чрезполосицы и дальноземелья через планомерное расселение на поселки, а также обратить особое внимание на увеличение пахотной площади путем расчисток и раскорчевок земель бывших под лесом“.

Аналогичное отношение к вопросам землеустройства можно наблюдать в Нижегородской губернии, где отдел обобществления сельского хозяйства настойчиво призывает все земельные отделы на местах „не медля ни минуты“, принять меры к проведению в жизнь правил об общественной обработке земли:

При осуществлении землеустройства общества, селения, артели и товарищества, переходящие к совместной обработке земли должны получать землю после советских хозяйств и коммун в первую очередь.

Прокатные и зерноочистительные пункты должны быть приближены по возможности к коллективам с общественной обработкой земли.

Таким коллективам, соответственно правилам и использовании миллиардного фонда могут быть в случае необходимости выдаваемы ссуды и пособия [2]).

Из протоколов уже упоминавшихся двух совещаний по вопросам землеустройства состоявшихся в октябре месяце 1919 г. в Центральном Отделе Землеустройства, можно почерпнуть в высшей степени интересный и ценный материал по вопросу о формах землепользования, к которым население склоняется при своем выборе.

Заканчивая наш обзор местных материалов по указанному вопросу, остановимся, для подведения итогов, на докладе в названных выше сове-

---

[1]) См. № 134 „Известия“ Брянск 25/VI 1919 г.

Те же мысли высказываются и в Обязательном постановлении Орловского Губ. Исполн. Комитетов. См. „Известия“ г. Брянска 21/V 1919 г.

[2]) См. № 81 „Нижегородск. Коммуна“ 13/IV—19 г.

щаниях ответственного руководителя центрального органа землеустройства.

Размеры движения населения на хутора, существо этого движения и внутренние причины рисуются указанными докладами в следующем виде:

„Как хозяин-практик, крестьянство, естественно, в первую голову обращает свое внимание на хозяйственные формы уже реально существующие; в этом отношении оно невольно наталкивается на существующие в натуре формы хуторского и отрубного землепользования. Оно имеет возможность на деле сопоставить результаты хозяйственной деятельности при общинно-передельной форме землепользования старого порядка и той же деятельности при отрубной и хуторской форме. Такое практическое сопоставление результатов хозяйственной деятельности при этих двух формах сразу выясняет крестьянину ряд практических преимуществ хуторско-отрубной формы пред общинно-передельной. Он видит на хуторах и отрубах и повышенные урожаи разных культур, видит экономию в труде и времени и т. п. явления, которые отсутствуют в передельной общине. Не имея при этом возможности так же практически проверить результаты хозяйственной деятельности и во вновь нарождающихся и поощряемых властью коллективных формах хозяйства, в которых самый быт и условия хозяйственной деятельности для него далеко еще не явны, крестьянство предпочитает получить лучше синицу в руки, чем видеть сулимого ей журавля в небе. На ряду с только что отмеченным движением населения к поселкам, выселкам и широкополосице приходится констатировать и движение его к формам хуторского и отрубного землепользования. Это движение, в отдельных своих проявлениях, можно заметить в различных местностях Республики, но наибольшее свое развитие оно получило в западной полосе ее, по преимуществу в Смоленской и Гомельской губерниях. В Смоленской губернии в настоящее время сильно распространено образование так называемых „пятидворок", то есть выделы земель группами по пяти дворов, образующими маленькие поселки, при чем форма землепользования в этих вновь образованных поселках „пятидворках" по преимуществу отрубная. Весьма ценный и интересный материал, характеризующий это движение, дают нам протоколы Совещания заведывающих Уземотделами Смоленской губернии, бывшего 25/VI с. г. и доклады представителей центра, обследовавших положение землеустроительного дела в смоленской губернии. Ряд представителей Уземотделов на указанном выше Совещани отмечает, что население прибегает к обходу существующих законоположений в целях перехода к обособленным единоличным формам землепользования. Так, представитель Демидовского Уземотдела указывает, что „наблюдались случаи отвода земли неутвержденным артелям: этим население старалось обойти земельные органы и фиктивным образом выйти на поселки". Представитель Духовщинского Уземотдела говорит „отрицательно население относится к коллективам и просит разрешение выйти на единоличное землепользование; часто подаются фиктивные заявления с просьбой разрешить образовать коммуны и артели с скрытой целью выйти на хутора".

Представители остальных уездов губернии все единодушно отмечают стремление населения к обособленным единоличным формам землепользования. В результате обсуждения указанного вопроса, совещание представителей Уземотделов Смоленской губернии признало:

„1) принципиально приемлемой 5 дворную форму землепользования, допуская практическое осуществеление только в образцовых [1]) волостях в исключительных случаях дальноземелья, и 2) желательным заселение свободных земель нетрудового пользования не менее 5 дворов в каждом выселке в порядке подготовки по плану работ, как внеочередные работы“.

Тяга населения к этим „пятидворкам“ настолько сильна, что население прибегает к найму частных землемеров для производства необходимых при таких выделах землеустроительных и технических работ, снабжая этих землемеров и деньгами, и продовольствием, и рабочими руками.

Но весьма характерной особенностью только что отмеченного мною движения является то обстоятельство, что крестьянство останавливается на хуторских и отрубных формах землепользования не из сознания их *неоспоримой* выгодности для себя, а лишь за отсутствием в натуре других, более выгодных и приемлемых для него хозяйственных форм. Это обстоятельство подтверждается теми, правда, не особенно многочисленными и часто полученными спорадически материалами, которые имеются в нашем распоряжении. Эти материалы заключаются в ряде докладов с мест как письменных, так и устных, в беседах с длинной вереницей ходоков с мест, побывавших в течение прошедшего лета в этом кабинете, а также в моих личных впечатлениях и обследованиях интересующего нас теперь вопроса во время моих служебных поездок минувшим летом.

Сильным аргументом, говорящим за правильность выставленного мною выше положения, являются те засвидетельствованные на местах факты, что сплошь и рядом крестьянство, уже решившееся перейти к хуторам и отрубам, отказывалось от своего решения, когда ему предлагали остановиться на других, еще более приемлемых для него хозяйственных формах, экономическая выгода которых для него была ясна [2]).

Следовательно, как отрицательное отношение части населения к коллективным формам землепользования не коренится в самом существе этих форм, а замечается или в отсутствии соответствующих наглядных примеров, или же последние были неудачны благодаря персональному составу участников коллективных объединений, также точно и тяга населения к хуторской форме замечается опять также не в существе хуторской формы, а в ее от-

---

[1]) В Смоленской губернии землеустройство проводится не сразу на всей территории губернии, а в определенных, заранее намечаемых, так называемых „образцовых“ волостях, где сосредоточивается значительное количество технических сил и землеустройство доводится в этих местах до указанных законом пределов, а затем кадры техников перемещаются в другие волости, где производится работа по той же программе.

[2]) Стенограмма от 14/X—1919 г.

носительной выгодности, сравнительно с общинно-передельной формой землепользования и при том на хутора выделялись более крепкие и зажиточные элементы, естественно, что и примеры индивидуального землепользования для местного населения более убедительны.

Основное русло, по которому развивается землеустроительная идеология современного крестьянства, есть нечто среднее между коллективом и хутором, а именно выселок, „пятидворок". Обрисуем это течение также словами докладов представителя землеустроительного центра: „конечно, говорит докладчик, далеко не всегда мысль крестьянина останавливается на хуторской или отрубной форме землепользования. Есть целый ряд переходных и комбинированных форм, которые заставляют крестьянство крепко задумываться, но на какой бы форме его мысль ни остановилась, неизменным требованием его к этой форме остается всегда одно и то же: *необходимость приближения своих трудовых сил к земле и обязательное уничтожение чрезполосицы и дальноземелья путем сведения земель к одним местам.* В этом неизменном стремлении крестьянства следует искать и одну из основных предпосылок его столь чуткого и доброжелательного отношения к нашему социалистическому землеустройству, которое полностью удовлетворяет этому его стремлению.

Воплощение указанных мною выше исканий и стремлений крестьянства в реальные формы можно заметить в ясно выявившемся в настоящее время на местах желании населения к переходу, а в некоторых районах и в фактическом переходе к формам отрубного и хуторского землепользования, в разделе больших селений и обществ на составные части с организацией выселков и поселков, при чем последний вид землепользования в большинстве случаев сопряжен с переходом к широкополосью и многополью севообороту. Равным образом приходится наблюдать стремление населения к переходу на широкие полосы и к многополью и в существующих общинах полностью, без предварительного дробления их на составные части.

Эта тяга крестьянства к поселкам и выселкам местами выявляется настолько, что принимает характер стихийного движения. Ряд местных органов земельного управления, напр. Орловский Губземотдел, был вынужден даже издать особые временные правила о порядке производства выделов земель для организации поселков и выселков, чтобы ввести это движение в более или менее нормальное русло. Я позволю себе огласить ряд выдержек из материалов с мест, чтобы несколько охарактеризовать как самую сущность этого движения, так и отношение к нему местных органов земельного управления. Так, Брянский Уземотдел пишет—„В середине лета явление это (выделение на мелкие поселки) приняло массовый характер, приняв в некоторых местах формы стихийного движения". Подходя к объяснению мотивов этого движения, Уземотдел находит, что „выделение на поселки объясняется: 1) желанием использовать ранее пустующие земли, 2) лучше использовать земли далеко лежащие от деревни, куда раньше невозможно почти было вывозить навоза и они давали плохие урожаи, 3) желанием избежать чрезполосицы,

которая всегда получается в больших селениях при внутринадельном переделе. Этим объясняется то обстоятельство, что наиболее *сильное* движение замечается в волостях с *малоплодородными землями*". В заключение Брянский Уземотдел считает „такое планомерное расселение необходимым, ибо это диктуется экономической целесообразностью". Дмитровский Уземотдел той же Орловской губернии пишет, что „дело о поселках возникло сейчас же после временного распределения земли и производилось *самочинное* выселение, течение к поселкам усиливается по всем волостям уезда, ходатайства поступают почти от всех слоев обществ, выселение вызвано узкополосицей, скученностью населения, участившимися пожарами и дальнополосицей, служившей неудобством к вывозу навоза". Орловский же Губземотдел в своем докладе о положении землеустройства в губернии пишет: „Говоря о поселках, необходимо узнать, что образование их чрезвычайно популярно среди населения, принципиально нельзя не приветствовать это явление, которое, помимо устранения технических неудобств землепользования, приводит к разрушению застывших, консервативных общинных форм землепользования и создает предпосылку экономическо-психологического характера к переходу к более совершенным формам ведения с. хозяйства, в том числе и к многополью". „В уезде сильное стремление разверстать крупные селения на поселки", пишет Горецкий Уземотдел Гомельской губернии, причем „причины этих стремлений за редким исключением экономические. Некоторые крупные селения в этом отношении характерны. Напр. дер. Ордать, Городищенской волости, в которой 10—12 человек кулаков, 50—60% середняков, а остальные беднота. Это селение несколько раз просило о разверстании на поселки. В Ордати теперь жить трудно. Деревня растянулась на 3—4 версты, надел, разумеется, еще на большее расстояние. Середняку с 1—2 слабыми лошадьми никак не справиться ни с возкою навоза, ни с уборкой и т. д. О создании такого громадного коллектива, который мог бы обнять все население таких деревень, нечего мечтать. Создание же коллективов на небольших поселках—задача очень простая. Мы на местах смотрим на поселки, как на необходимейшую ступень к коллективизации сельского хозяйства. Без этой ступени мирное коллективистическое строительство в деревне невозможно". Такого же рода оценку поселкового движения и отношение к нему приходится встречать почти во всех районах, где это движение получило сколько-нибудь значительное развитие. Как видно из приведенных здесь выдержек,—движение это квалифицируется как явление экономическое, да оно иным и быть не может. Что касается силы, с какой это движение развивается, то приходится отметить, что местами население само за свой счет нанимает частных землемеров для производства такого рода выделов, как об этом свидетельствует, напр., Калужский Губземотдел.

Кроме приведенных здесь выдержек из материалов с мест, я имею еще возможность поделиться и некоторыми данными цифрового характера, правда далеко не полными и не дающими исчерпывающей картины о величине описываемого мною движения, но все же дающими некоторое пред-

ставление о нем, в особенности если принять во внимание историю происхождения цифрового материала. Дело в том, что по существующим законоположениям о социалистическом землеустройстве работы по отводу земель отдельным сел.-хоз. объединениям могут производиться лишь после завершения волостных отводов, т. е. при производстве внутриволостного разверстания. К такого рода работам, естественно, должны быть отнесены и выделы земель поселкам и выселкам. Следовательно, до завершения волостных отводов органы землеустройства не могут приступить к этим работам, и тем не менее, не взирая на то, что производство таких работ без завершенных уже волостных отводов может нарушить общий план землеустройства в данном районе, местные органы земельного управления были вынуждены, уступая давлению населения, включить в свои планы землеустроительных работ и некоторые дела по производству выделов поселкам и выселкам. При предварительной обработке цифровых материалов этих планов работ, мы получили следующие данные: в Орловской губернии выделы поселкам производятся на площади в 27376,5 десятин, в Вятской губ.—5.777 дес. и раздел однопланных селений на 2.763 дес., по Дмитровскому уезду Московской губ.—5.694 дес., в Нижегородской губ. образование поселков на 4.700 дес., в Тверской губ.—3.417 дес. (один только Бежецкий уезд), в Тульской губ.—3.694 дес. по Крапивенскому уезду, в Пензенской губ.—1.080 дес. по Краснослободскому уезду, и т. д. Таким образом, мы видим, что землеустроительные работы по образованию поселков производятся уже в довольно значительной мере даже „легальными“ путями, при посредстве органов землеустройства, при чем мы не можем учесть в цифрах ту часть движения, которая происходит помимо этих органов, если можно так выразиться,—контрабандным путем.

В этих же планах работ мы встречаем и весьма внушительную цифру в 79.436,5 дес., на которой в Московской губернии производятся работы по переходу к широкополосице. Такие работы производятся повсеместно в Республике, но „легально“ в планах работ они показаны лишь в Московской и Иваново-Вознесенской губерниях.

Чтобы создать прочную базу для дальнейшего коллективистического строительства необходимо, по моему мнению, перестроить современную общину на новый лад, создать из нее организм по преимуществу *хозяйственный*, объединяющий одинаково хозяйственно мыслящих землепользователей. Для этой цели необходимо полностью использовать выявленное населением и экономически целесообразное стремление его к поселкам и выселкам и переходу к многополью и широкополосице. При организации групп землепользователей, переходящих на поселки и выселки, землеустроитель должен направить свои усилия к тому, чтобы в такие группы объединялись землеустроители более или менее одинаково смотрящие на вопросы организации и интенсификации сел.-хоз. производства. Путем естественного отбора кадров землепользователей, настроенных в пользу интенсификации сел.-хоз. производства и выделения их из состава стесняющей проявление их хозяй-

ственной инициативы общины в поселки и выселки, мы сможем создать условия благоприятствующие интенсификации сельского хозяйства и его коллективизации.

Создание этих условий и должно стать основанием будущего внутринадельного землеустройства.

Мне кажется, что землеустроительные работы такого порядка имеют под собой весьма устойчивый экономический и психологический фундамент. Я позволю себе указать, что в некоторой степени аналогичными работами занималось первоначально и столыпинское землеустройство, когда его аппарат принимал участие в переделах земель крестьянских общин с целью перехода к многополью и уничтожению дробной чрезполосицы.

Наибольшее свое развитие эти работы получили в Калужской, Петроградской, Тверской и других губерниях нечерноземной полосы. Но этим работам при столыпинском землеустройстве был быстро положен предел, ибо они не соответствовали проводившейся тогда землеустроительной политике. Предполагая теперь приступить к этого рода работам, мы имеем могучего союзника в лице самого населения, и умело использованная психология его создает нам возможность противопоставить крайним индивидуалистическим стремлениям населения не менее хозяйственно выгодные для него формы многопольной, с широкими полосами, общины. Если мы вспомним, что крупным тормазом для успешного проведения столыпинского землеустройства было упорное нежелание населения отказаться от общности пользования такого рода угодиями, как выгон и сенокос, нежелание отказаться от общей пастьбы скота по жнивью, тогда, как при нашей реформированной общине часть этих условий будут столь же доступны, как и в общине дореформенной, то мы можем с значительной уверенностью говорить, что переустройка старой общины на новый, хозяйственный лад не досужие проекты, а реально достижимая действительность [1]).

В том же совещании по вопросу о выселках высказался проф. Чаянов, согласно мнению которого теоретически наиболее совершенным типом организации территории почитался хутор, столь излюбленный тип нашей землеустроительной политики старого времени.

Однако, русская землеустроительная практика внесла в учение об этом типе ряд весьма внушительных поправок. Хуторское расселение, распыляя угодия, ослабляет производственную силу тех из них, которые для своего полного развития требуют больших и сплошных земельных массивов, как-то: лес, выгон.

Во-вторых, хуторское расселение в высшей степени препятствует тем приемам кооперативного и совместного хозяйничанья, которые значительно увеличивают мощь современного хозяйства, как-то: совместная обработка, общий механический посев и уборка, даже механический обмолот.

---

[1]) Стенограмма совещания 14 октября 1919 г.

Наконец хуторской тип расселения имеет весьма тягостное социальное и культурное последствия, так как разобщенный крестьянин теряет свои социальные связи, дичает и ослабляет свои социальную силу, как класса.

Если к этому прибавить чисто физическую в русских условиях небезопасность жития на хуторе, то станет ясным почему русское крестьянство предпочло отруб хуторскому землепользованию.

Учитывая указанные поправки агрономическая и землеустроительная практика последнего времени выдвинула новые типы поселения в виде хуторских гнезд и комбинационных поселений, где сохраняются и наделенные угодия и отруба и социальное бытие деревни.

Иную точку зрения высказал по вопросу о значении хуторской формы землепользования для целей коллективизации сельского хозяйства, профессор Хауке. По его мысли развитие крестьянского строя совершилось под влиянием, главным образом, тяжелого обложения земли. Между тем в данное время еще земельного обложения—нет. Поэтому трудно сказать, каковы будут стремления крестьян когда земля будет обложена. „Затем, говорит проф. Хауке, у нас нет оснований признать те или иные формы крестьянского землевладения наиболее подходящим для перехода к коллективному хозяйству. Не придется удивляться, если такою формою окажутся хутора. Опыт показывает, что хуторяне весьма склонны к развитию коопераций всякого рода. При тяжелых экономических условиях момента следует допустить все исторические формы крестьянского землепользования и регулировать переход от одной из них к другой“ [1]).

Движение на поселки, эта промежуточная форма землеустройства, представляется иногда как движение затушевателя индивидуализма. Так, в № 3 „Еженедельника Правды“ помещена статья Лепешинского, который освещает все дело с поселками так, что это движение—плод хитроумных комбинаций кулаков, желающих расколоть бедноту и уничтожить чрезполосицу, оставаясь на почве мелко-буржуазного индивидуального хозяйства.

Весьма интересный материал по этому вопросу мы находим в газете „Правда“, где в ответ на вышеуказанную статью приводится мнение очевидца, наблюдавшего поселковое движение на местах. Автор статьи пишет: что движение на поселки является способом уничтожить чрезполосицу, не задевая мелкого хозяйства, это верно. Но что все стремления крестьянства в этом направлении есть плод агитации кулаков и является одним из способов объегоривания бедноты,—это совершенно неверно. Тов. Лепешинский возможно имел в поле своего зрения именно такие комбинации при выделении на поселки, когда зажиточные крестьяне выделились вместе с беднотой. Но это, отнюдь, не говорит за то, что такое положение является характерным.

Я, например, убедился, что это движение является массовым, чрезвычайно серьезным и в основе имеет не агитацию кулаков, а вполне реальные требования рационализации крестьянского хозяйства.

---

[1]) Та же стенограмма.

Прежде всего надо установить тот факт, что стремление к переходу на поселки наблюдалось во многих местах России еще до революции. Следовательно, рассматривать поселки, как „кулацкое противоядие“ коммунам, придуманное в последнее время, было бы фактически неверно, хотя это не исключает того, чтобы в том или ином месте кулакам могли противопоставить это движение коммунистическим тенденциям деревенской бедноты.

Главная причина, толкающая часть того или иного сельского общества, а иногда и большинство этого общества, к выделу на поселки, заключается в длинноземелье и чрезполосице. А ведь это зло нашего крестьянского хозяйства существовало и до революции. С разделом же помещичьих земель, т. е. с увеличением площади крестьянского землепользования, длинноземелье еще больше увеличилось, а чрезполосица нисколько не уменьшилась.

Еще до революции в ряде сельских обществ принадлежащие этим обществам земли были расположены причудливым и экономически баснословным образом. Земли селения *А* подходили к огородам селения *В*, а земли общества *В* были в свою очередь вытянуты длинным и узким клином в каком-либо одном направлении. После раздела помещичьих земель длинноземелье во многих местах еще больше увеличилось. Теперь, например, есть общества, земли которых на отдельных участках расположены в 5—7 и более верстах от усадеб, в то время как в другую сторону земли соседнего общества начинаются на расстоянии версты и ближе от усадеб. Каждый человек, практически знакомый с сельским хозяйством, понимает какая растрата рабочих сил неизбежна при обработке далеко лежащих участков. Нередко они даже совсем не обрабатываются, при чем при теперешней нехватке лошадей и дороговизне лошадиной рабочей силы, игра не стоит свеч.

Между тем уничтожение многоземелья вполне возможно при условии расселения сельского общества на поселки и соответствующего раздела всей общественной земли на определенные участки. К этому и стремится теперь крестьянство. После передела помещичьих земель, особенно остро почувствовалась необходимость расселения крестьян по новому, при чем старое расселение явилось препятствием для хотя бы малейшего улучшения способов хозяйства.

С другой стороны разбивка большого селения на поселки дает возможность даже покончить и с чрезполосицей. Тов. Лепешинский уже подметил, что все, переходящие на поселка крестьяне уговариваются о непременном уничтожении чрезполосицы. Это же могу подтвердить и я на основании моих наблюдений. Кроме того, все, переходящие на поселки, вследствие немногочисленности участков (8—15 дворов), в состоянии получить усадебной земли от десятины до двух на двор, что является огромным преимуществом в сравнении с теперешним положением. Все участники поселков стремятся к разведению на этой площади кроме огородов также и фруктовых садов. Затем переселяющиеся на поселки крестьяне строятся так, что избы расположены на расстоянии 25—50 саж., что предохраняет поселок от выгорания при пожаре. Затем у многих поселковцев есть стремление к вве-

дению многопольной системы, к устройству пасек и т. д. В общем наметившее движение носит несомненно экономически прогрессивный характер, поскольку наше крестьянское хозяйство, вообще, допускает рационализацию, оставаясь мелким индивидуальным хозяйством.

Кто же участвует в поселочном движении.

При поверхностном взгляде по имущественному признаку определить характер движения нельзя, при чем выражают желание переселиться и зажиточные крестьяне, и середняки, и беднота. Но характерно, что выражают желание переселиться более передовые элементы, с большой инициативой и смелостью. Более отсталые и консервативные предпочитают остаться на старых местах.

Фактически же в состоянии переселиться, во-первых, те, кто имеет средства построиться заново на новом месте, что при теперешней дороговизне леса, рабочих рук и пр., требует очень больших расходов, а также, кто имеет инвентарь и скот. Переселяться, тратиться на постройку с тем, чтобы половина надела осталась незаселенной, конечно, бессмыслица. Таким образом, на деле переселяется более хозяйственная и зажиточная часть крестьянства. Это важно отметить.

Чрезвычайно важно также и вот какое обстоятельство. Во многих случаях переселяющиеся уговариваются не делать переделов земли по душам в течение 9 лет. Мотивируется это тем, что переделы мешают прочно устроить хозяйство и мешают удобрить землю основательно, потому что иначе удобренная земля достанется другому. Здесь перед нами, таким образом, вырисовывается стремление перейти к ослабленной и затушеванной форме подворного земледелия. Частная собственность на землю на 9 лет срок небольшой, но достаточный для того, чтобы частная собственность за землю пустила за это время глубокие корни.

Если мы примем во внимание, что движение на поселки носит стихийный и массовый характер, что о поселках начинают мечтать в тысячах более или менее крупных сел и деревень, то станет ясно с каким сугубым вниманием наша партия должна отнестись к наметившемуся движению [1]).

Таким образом в заключение нашего обзора материалов, говорящих о коллективистических или индивидуалистических элементах в психологии современного крестьянства, следует заметить, что социальный состав русской деревни не достаточно дифференцирован, огромную массу составляет „середняк“, у которого не могут быть ярко проявлены начала коллективизма или индивидуализма, по той простой причине, что у него, по выражению Каутского, в груди живут две души: „крестьянская и пролетарская“. — Отсюда вполне естественна тяга к промежуточной форме землепользования — поселковой.

Цифровые итоги землеустройства в которых выразились начала коллективизма и индивидуализма в современном крестьянстве, мы откладываем до общего обзора итогов землеустройства.

---

[1]) См. № 105 „Правды“. Москва. 17 мая 1919 г.

VI

Условия землеустроительных работ.

На ход землеустроительных работ, помимо отношения населения, оказал влияние целый ряд внешних условий, которые в общем итоге создали весьма неблагоприятную обстановку для землеустроительной кампании 1919 г.

Характерной особенностью названной землеустроительной кампании была спешность работы, отсутствие землеустроения сказалось очень резко. Наскоро произведенные отводы для различных с.-х. объединений вызвали не мало споров, и положение ко времени покоса могло создастся весьма острое. Ходоки с мест были обычными и частыми посетителями центра — Нар. Ком. Земледелия. По этому поводу московская оффициальная газета заявила весьма определенно и энергично: „Необходимо теперь же прекратить спорные наспех проводимые отводы сел.-хоз. объединениям, особенно из земель, которые обрабатывались в прошлом году крестьянами, и обязать земотделы принять все меры к тому, чтобы землеустроительные действия были введены в рамки „Положения о Социалистическом Землеустройстве“ и Инструкция к нему. А до проведения землеустройства в порядке Положения сельско - хозяйственные угодья надлежит использовать в той или другой форме землепользования, не гоняясь так ревностно за коллективной формой обработки, во что бы то ни стало. Иначе отношения между отдельными группами населения будут обостряться до крайности“ [1]).

Подведя итоги на VII-ом Всероссийском Съезде Советов всего того, что было сделано в области государственного землеустройства, представитель Центрального Отдела Землеустройства Н. К. З. так, в общих чертах, обрисовал условия работы по землеустройству:

„Нельзя скрыть того обстоятельства, что успех государственного землеустройства за отчетный период мог бы быть еще более значительным, если бы на пути его развития не стояли некоторые явления отрицательного характера, и потом не лежавшие вне воли органов землеустройства, а имевшие место по их собственной вине. Сюда следует отнести наблюдавшиеся, к сожалению, случаи сепаратизма земотделов, выразившиеся в разнообразных отступлениях от оснований и порядка проведения социалистического землеустройства, несмотря на настойчивые предложения со стороны центра следовать его указаниям, опирающимся на установленное и одобренное Советской властью направление аграрной политики. В частности, не малую отрицательную роль сыграло и отвлечение землемеров — землеустроителей для исполнения поручений, ничего общего с землеустройством не имевших, равно, как и включение в планы землеустроительных работ таких поручений, которые являются заведомо сторонними для органов землеустройства.

---

[1]) См. «Известия» Москва, № 108, 21 мая 1919 г.

Впрочем, явления эти с течением времени смягчаются и исчезают. Из неблагоприятных внешних обстоятельств должны быть отмечены: отсутствие до настоящего времени в составе учреждений землеустройства в центре и на местах, столько необходимых им *мелиорационных органов* для сопутствующего землеустройству улучшения и увеличения земельного фонда путем превращения неудобных земель в культурный вид, частая смена руководителей земотделов и их подотделов, нарушавшая преемственность в работах, отвлечение землемеров-землеустроителей по мобилизациям, не всегда достаточно внимательное и исправное отношение землеустраиваемого населения к исполнению своих обязанностей по доставлению рабочих и подвод при землеустроительных работах, недостаточность средств, отпускаемых на землеустройство по сметам, и некоторые другие,—не говоря при этом об общих неблагоприятных условиях, и кризисах внутри страны, тормозящих успешный ход землеустройства и отвлекающих, как правительственные органы, так и земледельческие массы от задач аграрного строительства.

Помимо такого суммарного очерка условий землеустроительной работы, не лишены известного интереса сообщения с мест Губернских Земельных Отделов центра. В своих отношениях Центральному Отделу Землеустройства, в ответ на запрос последняго, Губ. Земельн. Отделы дают более или менее точную картину условий землеустроительных работ на местах.

Пользуясь указанными отношениями Губ. Зем. Отделов, попытаемся дать характеристику условий работ на местах.

Одним из основных условий, отрицательно влиявших на успешность землеустроительных работ явилось расхождение между заданиями землеустроителей направить силы на общие, поселенные и поволостные отводы, и стремлением населения закрепить путем землеустроительных актов внутринадельное разверстание земель. Так, в сообщении из Ярославской губ. находим следующее.

„Предложенное населению сплошное распределение земель во временное пользование в текущем году и принципиально не разрешение центральной властью данной меры вылилось в частичное перераспределение земель в целях внесения большей справедливости в прошлогоднее временное распределение, хотя и в некоторых случаях имели место сплошное перераспределение земель во временное пользование. К данному частичному распределению в некоторых уездах были привлечены технические силы, по требованию Земельных отделов. Такое привлечение сил заметным образом оказалось на успешность в ходе землеустроительных работ. Данный полевой период землеустроительных работ, являющийся первым в революционный период, потребовал большей организационной работы, которая в настоящее время уже закончилась, и в то же время в летний период велись, главным образом, работы по подготовке внеочередных землеустроительных дел, часть подготовленных дел уже в нормальном порядке проведена в натуре“.

Телеграмма от 9 апреля 1919 г. за подписью председателя Совнаркома о том, что земля находящаяся в трудовом пользовании крестьян не может без их согласия отбираться для передачи различным коллективам, была понята на местах весьма различно и подчас своеобразно. Большинство крестьян поняло так, что вообще они могут не давать земли для с.-х. коллективов, советских хозяйств и т. п. Отсюда возник целый ряд конфликтов, для разбора которых также отвлекались землеустроительные силы. Так, на это обстоятельство указывал Землеустроительный Съезд Владимирской губернии, о резолюции которого сообщает Владимирский Губ. Зем. Отдел в своем отношении.

В названной резолюции, между прочим, говорится: „Кроме его на успех дела повлияли недостаточная подготовка землеустроительных дел в начале года и тот перелом в земельной политике, который был создан телеграммой тов. Ленина от 9-го апреля с. г., но главное замедление хода работ в губернии вызвано было отвлечением землемерных сил на разрешение земельных конфликтов, вызываемых перераспределением земли.

Съезд признает, что для продуктивности работ по землеустройству необходимо приступить в возможно широком масштабе к общим волостным отводам, чем в корне можно разрешить и земельные конфликты, а также и одновременно выполнить все необходимые отводы земель“.

Внеочередной отвод земли для коллективных землепользователей, производившийся вне очереди, также отвлекал силы от непосредственного и основного задания и ослаблял эфект работы. В сообщении Рязанского Губ. Зем. Отдела читаем:

„Главные технические силы были отвлечены на основные работы по учету земель. В связи с этими работами, а также благодаря новым обстоятельствам временного распределения земель между населением, возникал ряд конфликтов, разрешение которых отнимало очень много времени у исполнителей. Затем, выдел земель коллективам и коммунам и подготовка дел для новых объединений, требовавшие исполнения вне очереди при невозможных средствах передвижения ложились тяжелым бременем на технический персонал“.

Помимо причин, лежащих в условиях переживаемого момента на ход землеустройства отразилась разруха в снабжении необходимыми материалами для техники землеустроительного дела. Северо-Двинский Губ. Зем. Отдел сообщает, что „также остро стоит вопрос со снабжением Землемерно-Технической Части плановой бумагой и другими чертежными материалами. Специально командированному в Москву агенту Губземотдела ничего не удалось получить из чертежных материалов, между тем, при отсутствии таковых успешный ход землемерных работ немыслим“. Наконец гражданская война, также оказала свое разрушающее влияние на землеустройство: „Большинство лиц, сообщает Пермский Губ. Зем. Отдел, работающих по земельному вопросу в прошлом году, по мере угрозы занятия той или иной местности белыми, не могли взять на свою ответственность полученный ими мате-

риал и сдавали их волземотделам или волисполкомам для эвакуации. При этом, надо отметить, что сдача также происходила лихорадочно спешно и уже об описи и систематизации материала не приходилось и думать.

Тоже самое произошло и с реэвакуацией. Так, дела были в местах назначения кому-то сданы, многие работники призывного возраста взяты были на военную службу, и не закончивши сдачи дел, отправились к месту своего нового назначения. Таким образом, оставлены были дела также в беспорядке, само собою разумеется, что много ценного материала утрачено и можно с уверенностью сказать, что утрачен он без надежды получить, когда-либо обратно. Также дело обстояло и с реэвакуацией, подробных сведений о местах нахождения грузов в Подъотделе Землеустройства не имеется. Часть материалов была возвращена, но в отрывочном и разрозненном виде и составить полные сведения не представляется возможным без проделывания той работы, какая была выполнена в прошлом году".

Особенно же сильно влиявшим условием, явились затруднения с личным составом, испытывавшим целый ряд затруднений и лишений при выполнении землеустроительных работ. Как видно из нижеприводимых сообщений Губ. Зем. Отделов землеустроителей плохо снабжали продовольствием, не всегда удовлетворяли перевозными средствами, ослабляли и без того негустые ряды землеустроителей военными мобилизациями, нарушали их работу выселениями из квартир, задерживали отпуск денежных средств, и, наконец, если принять во внимание, недостаток рабочей одежды, чертежных принадлежностей, то получается весьма безотрадная картина условий землеустроительных работ летняго сезона 1919 г.

Лучше всего рисуют положение дела работников по землеустройству подлинные сообщения Губ. Зем. Отделов центру, которые здесь и приведены.

Из Вологодской губернии сообщают:

„Что же касается обстоятельств, при которых происходили и происходят землеустроительные работы, то они весьма и весьма неблагоприятны, а условия влиявшие и влияющие на ход и успешность проведения в жизнь социалистического землеустройства многочисленны, главными из них являются: а) недостаток технического персонала, мобилизация его и отсюда поездки землемеров на призыв, вследствие чего работа приостанавливалась, а за призывом их на военную службу и совершенно останавливалась, так как замена их другими техниками, за отсутствием оных была невозможна; б) отвлечение населения на военную службу, равно и на работу, вызванные обстоятельствами военного времени по обороне края и происходящий отсюда недостаток рук и подвод, в) недостаток планового материала и подчас несоответствие его с натурой, г) частая смена служащих в земотделах, мобилизация их и их материальная необеспеченность по службе, когда за несвоевременной уплатой содержания, служащие разбегались со службы или уходили на другую с большей оплатой. Означенная смена служащих и замена их новыми,

неимеющими опыта, а также и различное ими понимание и толкование существующих по земельному вопросу распоряжений и законоположений, сказываясь на успешности дела, которое тормазилось также и недостаточностью энергии и смелости служащих земотделов и д) наконец, несвоевременный и недостаточный отпуск средств на командировочное довольствие техническому персоналу, отсутствие осветительных материалов и снабжение землемеров необходимой обмундировкой, которая ныне особенно стоит остро и грозит приостановкой работ.

Почти те же причины отмечены и в сообщении из Ярославской губернии: „К числу других причин, влиявших на ход землеустроительных работ относится: 1) призыв на военную службу части технического состава, 2) недостаточное обеспечение землемеров продовольствием, 3) почти полное отсутствие средств передвижения, и землемерам приходилось совершать большие переходы пешком (иногда до 20—30 верст в сутки), что нельзя ни в коем случае признать производительной работой сил“.

Из Северо-Двинской губернии сообщают о недостаточности количества землемеров вообще: „Всего в губернии 38 землемеров, из них три входят в Коллегию Части, два заведывают межевым архивом и инструментальным складом, пять исполняют обязанности уездных землемеров-руководителей, и только 28 землемеров являются исполнителями работ на местах. Такое незначительное количество технических сил не может не влиять на успешный ход землеустройства в губернии“.

И далее, в сообщении из той же губернии рисуется в весьма мрачном свете обстановка землеустроительных работ: „Условия передвижения при огромной территории губернии, исключительно по грунтовым дорогам, при отсутствии станций и крайнем расстройстве транспорта, неблагоприятно отражаются на ходе работ. Продовольственный вопрос особенно в трех северо-восточных уездах значительно ослабляет работу, как самого землеустроителя, так и местных граждан, заинтересованных в работах. Отсутствие сносного питания и забота о завтрашнем дне заставляют исполнителей тратить значительное время в поисках продовольствия.

Крайний недостаток снабжения исполнителей одеждой, обувью, а в настоящий зимний период теплым платьем, ставят исполнителей в безвыходное критическое положение.

Несмотря на все принятые меры, при полном сочувствии и желании продовольственных органов помочь в этом деле землеустроителям, при общем недостатке в губернии необходимого продовольственного материала, удовлетворить нужду нет возможности“.

Полный пессимизм звучит в сообщении из Рязанской губернии: „Общий недостаток техников-землемеров, агрономов и мелиораторов: отвлечение их в ряды войск, на окопные работы, смертность от тифа, болезни от дурных гигиенических условий, недостаток питания, отсутствие одежды и обуви, затруднительность переездов и иногда невозможность передвижения, неисполнение местными органами власти распоряжений губернского центра-

саботажа и сопротивление представителей населения распоряжениям губернского центра, которые в обоснование таковых действий полагают лозунг „власть на местах“, неоказание содействия техникам при исполнении ими поручений представителями власти на местах и населением при совершенном отсутствии гарантий для правильной и спокойной работы, что аннулирует в подавляющем большинстве случаев удостоверения, выданные от имени т. Середы, мобилизованным техникам, состоящим на учете бюро технических сил (выселение без нужды из квартир, аресты по непроверенным подозрениям, голословным доносам), причем местные власти прямо утверждают, что таковые удостоверения для них ничто.

Недостаток не только в специалистах, но и в даже достаточно грамотных лицах, в учреждениях уездных, волостных и в особенности сельских, (непонимание истинного смысла законов, циркуляров и распоряжений, чем вызывается одновременность и параллельность и неидентичность решений разных инстанций, перерешение дел той же инстанцией, непонимание подведомственности дел учреждению, пределов своих прав и размеров и существа обязанностей), вследствие чего в изобилии замечаются преступления по должности, превышение власти, небрежение властью“.

В том же сообщении указывается на два мероприятия, относящиеся к положению личного состава землеустроителей, которые могли бы помочь делу: „во-первых, требуется вмешательство центра для проведения в жизнь удостоверения выданных от имени тов. Середы мобилизованным техникам о создании благоприятных условий для спокойной и продуктивной работы (освобождение от реквизиций, конфискаций, невыселение из жилищ и т. п.), что нарушается не только в уездах, но и в губернском городе“, и во-вторых, „необходимо указать Госконтролю, чтобы не чинил препятствий к организации Отделений, структура которых предусмотрена Положением о Земотделах: так Губземотдел не может добиться организации Учетно-Земельного Отделения и замещения штатных должностей Землеустроительного Отделения“.

Такое же неудовлетворительное положение дел рисуется и в резолюции землеустроительного съезда Владимирской губ., состоявшегося 25—26 Сентября 1919 г.: „заслушав отчеты и доклады о ходе землеустроительных работ Владимирской губ., съезд признает, что замедление хода работ по землеустройству губернии вызывалось причинами, независящими от работников по землеустройству (мобилизация, продовольствие, способы передвижения и т. п.“).

Таже картина в Пермской губернии: „Относительно успешности выполнения работ той или другой категории надо отметить, что большой продуктивности не отмечается. Во-первых, общий недостаток губернии—нет работников ни в губернском городе, ни в уездах, ни в волостях. Землемерно-техническая часть Губземотдела, напрягши все силы, смогла выделить только по одному технику на уезд. В уездах, за неимением сил, землемеров инструкторов, стараются использовать и на текущие работы по Уземотделу

и по делам по подготовке и по чисто техническим исполнениям. Одному справиться с возложенными многообразными работами подчас бывает трудно“. Вот та картина условий, в которых приходилось работать землеустроителям в сезон 1919 г., картина, нарисованная заимствованными из оффициальных донесений Губ. Зем. Отделов. Излишне пояснять, что большинство из перечисленных условий являются чисто объективными, зависящими от переживаемого тяжелого хозяйственного кризиса страны. Местные власти по мере своих сил боролись с тяжестью положения.

Так, мы видим, например, Череповецкий Губ. Исполнит. Комитет издал обязательное постановление о том, что все Упрадкомы обязаны снабжать землемеров, отправляющихся на работу красноармейским пайком, (см. газету „Коммунист“ г. Череповец, № 58, 27 апреля 1919 г.).

Но помимо условий объективного характера, в тех же сообщениях Губ. Зем. Отделов сообщаются и о некоторых дефектах техники землеустроительного дела, объяснимых недочетами организационного характера: так, „издание новых законоположений и циркулярных разъяснений в развитие основного закона о социализации земли в применении их к условиям работ в С.-Двинской губернии неминуемо замедляют ход работ“ (Северо-Двинская губ.).

На местах замечаются некоторые трения между губ. Испол. Комитетами и Губ. Зем. Отделами: в сообщении из Рязанской губернии отмечается, что „требуются указания центра на недопустимость вынесения Губисполкомами решений по земельным вопросам, по которым уже состоялось решение Губземотдела“.

Также не вполне установлены взаимоотношения между Губернскими и уездными органами, о чем сообщается в отношении Пермской губернии: „Кроме того Уземотделы также, как и Губземотделы находятся в стадии организации и еще не совсем усвоили те требования, какие им предъявляются Губземотделом и центром, а потому работы ведут не планомерно и не всегда в том направлении, какое необходимо было бы. Например, поручают съемку городских земель командированному землемеру, поручают разбор жалоб и пр. Что в свою очередь не может не отразиться на выполнении общегубернского плана работ. Кроме того тесной деловой связи до сего времени не удалось установить за отсутствием в губернском и уездном земотделах потребных сил. Наличному же составу выехать для установления связи в период организации, значит, остановит работу текущую и неотложную.

В настоящее время замечается некоторая несогласованность в действиях с одной стороны Губземотдела, с другой стороны, Уземотделов. На местах возникает целый ряд действий и работ, по мнению местных органов власти,—крайне необходимых для данного момента—и там не находят ничего лучшего, как взвалить эти работы на земотделы. Губземотдел, предписывая исполнить ту или иную работу, сталкивается с производством уже другой, которая также носит характер срочности и в результате—заминка в работах по губернии. К примеру, составляется план работ, в нем указывается дело

по отводу земли городу—фактически же самое дело производится и не в том порядке, как оно должно было бы вестись по Положению о соц. землеустройстве, а производится—без системы—съемка земель, обход участков и пр. технические работы.

Неналаженность работы, благодаря вышеназванным условиям отразилась и на представлении Губ. Зем. Отделами планов землеустроительных работ, что требуется согласно Положению о социалистическом землеустройстве и Инструкции к его применению.

К началу июля 1919 г. были представлены планы землеустроительных работ следующих губерний: 1) Воронежской, 2) Гомельской, 3) Казанской, за исключением Цивнянского уезда, 4) Калужской, 5) Костромской, 6) Курской, 7) Нижегородской, 8) Орловской, 9) Самарской, 10) Саратовской и 11) Тверской.

В циркуляре от 4 июля 1919 г. за № 21 Центральный Отдел Землеустройства Н. К. З. предъявил ко всем Губ. Зем. Отделам требование представить в определенные сроки планы под угрозой закрыть отпуск кредитов на содержание органов землеустройства и всего их личного состава.

В заключение следует высказать предположение, что одними репрессивными мерами вряд ли можно достигнуть улучшения землеустроительного дела, неудовлетворительное положение которого в техническом отношении зависит от общих условий переживаемого момента.

VII.

Площадь землеустройства и контингент населения, наделяемого землей.

По „Положению о социалистическом землеустройстве“ последнему подвергается вся площадь сельско-хозяйственного фонда. (Ст. 7-я).

Последний используется в первую очередь для нужд советских хозяйств и коммун, во вторую очередь для нужд трудовых артелей и товариществ и для общественной обработки, в третью для добывания средств к существованию единоличных землепользователей.

Распределение в единоличное пользование не подлежат:

а) земли, находящиеся в ведении советских и общественных культурных просветительных учреждений (с.-хоз. школы, опытные поля и т. п.),

б) бывшие земли нетрудового пользования, на которых организованы или предполагается организовать советские хозяйства,

в) бывшие земли нетрудового пользования, оставленные в ведении Землеотделов для организации товарищеского общего хозяйства,

г) земли специального назначения: городские, селитебные, поселковые, курортные, занятые промышленными, фабрично-заводскими предприятиями, путями сообщения и т. п.,

д) все вообще земли, ко времени вступления в силу настоящего положения еще не распределенные в единоличное пользование. (Ст. 3-я).

Таким образом „Положение“ кладет предел распылению земельных массивов сельско-хозяйственного значения между отдельными крестьянскими хозяйствами, в чем видел основную цель проведенный социал-революционерами „Основной закон о социализации земли“. Исключение из того правила „Положением“ допускается во всех тех случаях, когда по тем или иным причинам, например, вследствие оккупации, крестьянское население не получит в свое пользование бывших земель нетрудового пользования и когда отвод таких земель в единоличное пользование „возможен без ущерба интересам товарищеского земледелия“ (примечание к ст. 9-й).

Все остальные земли подлежат распределению в единоличное пользование населения в пределах норм, установленных для каждого района.

Инструкция по применению „Положения о социалистическом землеустройстве“ определяет (в ст. ст. 27—40) порядок учета подлежащих землеустройству земель и населения, которому отводится земля. В виду того, что землеустройство производится в форме отвода земли по волостям, самый учет земель и населения производится в волостном масштабе.

Площадь земли, подлежащей разверстке между населением в пределах волостной единицы, определяется в соответствии с численностью проживающего в волости населения, имеющего право на земельное обеспечение, и с установленными нормами наделения. Для выяснения состава населения, имеющего право на земельное обеспечение, производится учет всего трудового земледельческого населения волости по отдельным сельско-хозяйственным объединениям. Для учета населения Волостной Земельный Отдел составляет по каждому хозяйству особый список, в котором подробно описывается личный состав хозяйства; а также количество имеющегося скота и инвентаря; в частности, в отношении каждого лица, входящего в состав хозяйства, в списке указывается фамилия, имя и отчество, пол, возраст, семейное положение по отношению к домохозяину (жена, брат, сын и т. п.) и степень трудоспособности. Вносимое в списки население в отношении права его на земельное обеспечение делится на три очереди, с составлением для каждой из них особого списка. В списки первой очереди заносится местное земледельческое население и местные сельско-хозяйственные рабочие; второй — пришлое земледельческое население и третьей очереди—все неземледельческое население, проживающее на территории общества или волости. К местному земледельческому населению (1-я очередь) причисляются: а) приписанные к обществам или волостям по месту постоянного проживания до 19-го февраля 1918 г., т. е. до опубликования Закона о Социализации Земли, и лично занимающиеся земледельческим трудом, хотя бы они временно отсутствовали из мест приписки; б) те из приписанных, которые водворились на территории общества или волости до 19-го февраля 1918 г., если они, постоянно проживая в месте водворения, занимаются самостоятельным земле-

дельческим хозяйством или нанимаются на сельскую работу и изъявят желание получить земельное обеспечение по месту пользования землей.

К пришлому земледельческому населению (2-я очередь) относятся водворившиеся на территории общества или волости, или приписавшиеся к этим обществам или волостям после 19-го февраля 1918 года, если они постоянно занимаются здесь земледелием или нанимаются на сельско-хозяйственные работы.

В списки третьей очереди включаются: а) постоянно проживающие на стороне, приписанные к обществу или волости; б) занимающиеся неземледельческим трудом; в) не сельско-хозяйственные рабочие и г) временно проживающие.

На основании составленных списков устанавливается для населения каждой из трех очередей: а) общее число едоков и б) число трудовых сил. Составленные списки проверяются особой комиссией по назначению Уездного Земельного Отдела. О проверке списков комиссией составляется акт.

Параллельно с учетом населения производится учет всех земель волости, причем составляются особые списки земель, не подлежащих распределению в единоличное пользование.

Учет земель производится назначенными для сего землемерами на основании планового материала и других данных. Имеющийся материал, по мере надобности, проверяется и дополняется в натуре путем рекогносцировки, с применением инструментальных съемок, только в случаях крайней необходимости.

На основании данных учета населения и земель землемер устанавливает в пределах волости по каждому обществу отдельно сколько приходится в среднем различных земельных угодий: а) усадебной земли, б) пахотной земли, включая перелог, в) сенокосной, г) выгона, д) других малоудобных угодий, требующих улучшений, е) всей земли: 1) на каждую живую душу и 2) на каждую рабочую силу, при условии наделения землей населения: а) только первой очереди, б) первой и второй, в) всех трех очередей.

Учитывая добытые сведения и местные естественно-экономические условия, землемер вырабатывает по каждому обществу предположение о размере норм земельного населения, о желательных формах землепользования и о наиболее целесообразном разрешении земельного вопроса в волости и свое заключение представляют в Уездный Земельный Отдел в виде особого доклада со всеми материалами по делу.

Означенное предположение предварительно представления Уездному Земельному Отделу сообщается землемером местному волостному земельному Отделу, которому предоставляется свое заключение по существу доклада землемера, либо высказать землемеру для сообщения Уездному Земельному Отделу, либо сообщить непосредственно последнему.

Все производство по учету населения и земель Уездный Земельный Отдел представляет в Губернский Земельный Отдел с своим заключением.

Переходный революционный период отразился в вопросе определения контингента лиц, наделяемых землей следующим образом.

Во-первых, циркуляром текущей Земельной Политики Народного Комиссариата Земледелия за № 13, от 16 сентября 1918 г., разъяснившим, что Уездные Земельные Отделы имеют право по отзывам Волостных Земельных Отделов, „всесторонне проверенным“, оставлять некоторым бывшим помещикам, „которые своею деятельностью не проявили контр-революционных стремлений и в настоящее время ведут хозяйство, не прибегая к наемному труду на отведенной в их пользование земле“; земля таким бывшим помещикам отводится по норме. Уездные Отделы обязаны каждый раз при наделении землей бывших помещиков из бывшего его имения срочно об этом сообщать Губернскому Земельному Отделу с подробным объяснением причин оставления помещиков.

Следует также отметить циркулярное распоряжение Центрального Отдела Землеустройства Н. К. З. от 31 марта 1918 г., согласно которому при составлении списков земледельческого населения для распределения земли в порядке инструкции не применено Положение о Социалистическом Землеустройстве, работники железнодорожного и водного транспортов, не разорвавшие связи с землей, подлежат включению в списки первой очереди.

На местах возник вопрос о праве отсутствующих красноармейцев на землепользование. Отдел землеустройства разъяснил этот вопрос в особом циркуляре от 22 февраля 1919 г. в том смысле, что „местные жители, призванные или добровольно поступившие в Красную армию, сохраняют все свои права на землепользование. Земли, коими отсутствующие красноармейцы были наделены при временном ее распределении, остаются за ними. Семьи отсутствующих красноармейцев в праве снять урожай с засеянных ими земель, а также с их луговых участков. При отрезке частей, превышающих норму участков отсутствующих красноармейцев, за семьями последних остается право на урожай отрезанного участка. Из семьи в случае недостатка у них рабочих рук имеют право, с разрешения местного земотдела, пользоваться наемным трудом“.

Наделение религиозных организаций землей, как трудовых земледельческих коммун, вызвало особое принципиальное разъяснение Народных Комиссариатов Земледелия и Юстиции от 30 Октября 1919 года. Разъяснение это адресовано всем Земотделам и в отношении наделения землей религиозных организаций устанавливает следующие положения:

1. „Следует строго отличать объединения хозяйственные от так называемых религиозных организаций, имеющих богослужебные цели. Эти организации, как построенные на использовании тех или иных набожных чувств населения, ни в каком случае не могут быть регистрируемы в качестве производственных и вообще хозяйственных объединений и не имеют права на наделение инвентарем и землею.

2. Члены хозяйственных объединений: коммун, трудовых артелей, товариществ и т. п., отнюдь не могут быть монахи и священнослужители,

как лишенные, согласно ст. 65 конституции Р. С. Ф. С. Р., избирательных прав.

3. В состав трудовых хозяйственных объединений, имеющих право на регистрацию и наделение инвентарем и землей, могут входить из лиц, причастных к монастырям и церквам, только послушники, работники и вообще эксплоатировавшиеся богослужебными организациями бедняки, не принадлежащие к церковной или монашеской иерархии.

4. Если церковные или монастырские дворы, а также дома и другие помещения понадобятся учреждениям народного образования социального обеспечения, здравоохранения либо для иных общественно-полезных начинаний, то они должны быть немедленно очищены от постоя прежних владельцев, а также те из последних, которые имеют право на наделение землею и инвентарем для ведения трудового хозяйства, удовлетворяются таковыми по распоряжениям Земотделов.

5. При передаче церковного или монастырского хозяйства тому или иному объединению, имеющему хозяйственные цели, Земотделы должны выделять из своего рассмотрения вопросы о передаче в чье-либо пользование церквей, молитвенных домов, предметов богослужения и богопочитания, и т. п., имея в виду, что передача последних, зависящая при том от Совдепов, имеет последовать только на имя тех или иных групп верующих, а не хозяйственных объединений, в особом порядке, предусмотренном в Инструкции по проведению в жизнь декрета об отделении церкви от государства (Собр. Узак. и Расп. Правит., 1918 г. № 62").

Таковы же общие основания, которыми определяется земельный фонд, подлежащий землеустройству и контингент населения, наделяемого землей. Как самое Положение о социалистическом землеустройстве и Инструкция о его применении, так и вышеприведенные циркуляры, помимо говорящего об отводе земли бывшим помещикам, относятся к 1919 году, когда стихийный уравнительно-распределительный процесс вошел в более организованные землеустроительные формы.

В 1918 году, когда аграрной политикой руководила партия социал-революционеров, происходило стихийное распределение земель, вне каких-либо общих правил и положений. Об этом начальном моменте аграрной реформы изданы материалы Народным Комиссариатом Земледелия, которыми здесь воспользуемся, чтобы несколько обрисовать бывшее в 1918 году положение с землеустройством.

О форме распределения и составе распределяемых земель имеются сведения, данные в брошюре, изданной Нар. Ком. Земледелия: *„Распределение земли в 1918 г.“*. Названная брошюра заключает в себе очерк, составленный на основании материалов местных инструкций и постановлений, охватывающих 33 губернии, т. е. почти всю Советскую Россию, причем по 24 губерниям имелись постановления губернских органов, в которых имеются указания на состав распределявшихся земель. По своему общему характеру, как и по объему включенных в раздел

земель, временное распределение проведено не везде одинаково, варьируя по различным местностям Советской России от дополнительного обеспечения мало- и безземельных до универсального раздела всех земель.

При наиболее широкой постановке распределения прежняя система землепользования ломалась в корне; „производилось совершенно заново полное распределение всех земель между всем населением“: „проводилась полная социализация земли“, нерецко квалифицируемая в местных постановлениях и в донесениях, инструкторов в качестве „черного передела“. Такой универсальный раздел происходил в сравнительно небольших волостных территориях; осуществлялся он часто фактически по местной—волостной инициативе и в редких случаях направлялся из какого-нибудь руководящего центра. Со стороны последняго он преимущественно встречал решительный отпор, выразившийся в ряде постановлений, воспрещающих производить черные переделы, признающих невозможным осуществить сейчас полное перераспределение земель на основании закона о социализации.

Ограничивая тенденции населения к немедленному освоению возможно широкой площади земли, некоторые постановления пытаются включить перераспределительный процесс в тесные рамки „прежних земель“ существующих границ сельских обществ, селений и товариществ. В этих пределах, нередко, впрочем, большим или меньшим — нормированным дополнением отчужденных частновладельческих и пр. земель, но, главным образом, земель прежнего пользования и производится полный и общий уравнительный передел, в порядке обычных общинных правил переделов.

Но и перераспределение земли в порядке общих внутриземельных переделов, с ломкой всех меж отдельного пользования, с переверсткой всех долей землепользования, далеко не всегда и не всюду пользуется одобрением руководящих местных органов. Вполне достаточной в большинстве формой временного распределения считается частичное поравнение посредством скидок излишек с одних и накидок „недостачи“ другим. Этот вариант не перестраивает заново всего землепользования крестьянских масс, он затрагивает, в сущности, два крайних слоя деревни—большеземельных и малоземельных; средний слой остается нейтральным, сохраняя неприкосновенным свое прежнее землепользование в хозяйстве.

Простейшей формой временного перераспределения являются те случаи, когда безземельным или малоземельным предоставляется необходимое до размеров нормы количество земли из „свободного фонда“, т. е., из отчужденных земель нетрудового владения, не затрагивая совершенно крестьянского, в той или иной мере, трудового землепользования.

Таковы основные черты или формы распределения земель в 1918 году. Практическое осуществление распределения дает большое количество переходных смешанных форм. В особенности типы частичного уравнения, сливаясь, дополняются один другой, когда при недостатке надельных земель для удовлетворения земельной нужды в той или иной мере привлекаются отчужденные земли и наоборот.

Состав земель, распределявшихся в 1918 г. между отдельными хозяйствами, прежде всего, определяется тем общим характером, которым отличалось на местах все распределение в целом. Ограничивалось ли оно обеспечением землей малоземельных и безземельных или выразилось в полном перераспределении заново всех земель,—в зависимости от этих общих задач круг распределяемых земель расширяется или сужается. Он приобретает особенно большие размеры там, где, как в Рязанской губернии, „все земли, кому бы они ранее не принадлежали, должны делиться".

При такой практике универсального раздела словами инструкторского доклада из Тульской губернии, „вся земля смешана, как крестьянская, так и частновладельческая, вся земля составляет единый фонд распределения". Такая всеобъемлющая формула охватывает все виды землевладения, все формы землепользования и хозяйства.

Однако, далеко не везде принято столь безоговорочное и безусловное назначение в распределении всех категорий земель, без различия способов и системы их разверстки. Во многих местах фонд распределения за выделом недробимых земель разбивается на две части. В основу деления обычно принимается способ обработки по характеру прилагаемого к использованию земли труда. Прежде всего выделяется трудовой фонд, т. е., земли, уже находящиеся в трудовом пользовании отдельных хозяйств, земли, обрабатывающиеся личным трудом отдельных лиц и их семейств и приготовленные ими к обработке в 1918 г. те „участки, которые полностью используются трудовым хозяйством, без участия постоянного наемного труда". Признак трудового использования тут имеет основное значение, им устраняются все другие признаки, как правовой природы земельного владения, так и сословной принадлежности пользующихся землей лиц. Земли трудового пользования, независимо от того, надельные ли они, купленные, наследственные или арендованные, остаются пока что неприкосновенными в руках их пользователей. Распоряжение ими сохраняется за самими трудовыми хозяйствами и регулируются обычным порядком внутри общинных переделов, поскольку таковые будут осуществляться. Но и эти переделы земель, обрабатываемых личным трудом, пока что не рекомендуется производить, а для осуществления их устанавливается в качестве обязательного условия решение большинства $^{2}/_{3}$ всего крестьянского населения данного селения.

Вторую категорию земель, часто именующуюся „запасным земельным фондом", составляют земли, не состоявшие до настоящего времени в пользовании трудового населения, не обрабатывающего собственным и личным трудом. Это „земли нетрудового типа", используемые посредством наемного труда или сдачей в аренду, отдачей в исполовщину и т. д., а также обрабатывающиеся в большей части, или, главным образом, не только руками самих пользователей, но и с помощью долгосрочных работников, т. е. хозяйств полутрудового типа.

Иногда к определению круга земель, входящих в распределительный фонд, привлекается понятие нормы: именно земли, превышающие трудовую,

или потребительно-трудовую норму, включаются в передел и назначаются к распределению между населением.

Помимо элементов трудового участия в использовании земель, распределительный фонд определяется и по признакам прежней правовой принадлежности земель, по признакам отмененных прав собственников на землю. В этом отношении дается общая формула, перечисляющая виды отмененной собственности. „Из всех земель, перешедших в общенародное достояние, подлежат перераспределению для трудового населения“ земли сельско-хозяйственного назначения бывшие: частновладельческие, казенные, удельные, кабинетские, банковские, городские, монастырские, архиерейские, церковные и т. д. Они составляют фонд, находящийся в ведении советов, из которого последние наделяют землей безземельных и малоземельных“.

Из этих категорий замлевладения прежде всего и повсеместно распределяются частновладельческие, экономические, помещичьи земли, которые подчас ликвидируются совершенно, разделяются без всякого остатка между отдельными трудовыми хозяйствами.

В общем, исключения из распределения частновладельческих земель, с оставлением в пользовании прежних владельцев, если встречаются, то крайне редко. Правда, иногда после удовлетворения нуждающегося в земле населения, некоторые части имений остаются свободными, но в таком случае они поступают в хозяйственное заведывание земельных отделов. В крайнем случае, нераспределенные части имений засеваются „принуждением к тому прежнего владельца на общих с крестьянами основаниях“. Несмотря на это, имения, не взятые населением по недостатку семян, должны были остаться незасеянными. Кое-где, впрочем, в предупреждение недосевов часть частновладельческих земель оставлена в пользовании прежних владельцев, преимущественно мелких имений. Крестьяне не берут всю землю помещиков, а выбирают только лучшие куски, оставляя без обработки более худшие. Причина этого явления лежит в недостатке семян. В то же время, по мнению инструктора, „наблюдаемый избыток земли объясняется отчасти отъездом крестьян в Сибирь, как землеробов, так и ремесленников, несмотря ни на какие запрещения власти“ (32—3). В отношении частноправных земель отметим еще, что в мелких владениях они распределяются лишь в той доле, которая составляет излишек против нормы или сверх площади, обрабатываемой трудом семьи собственника.

Земли казенные, удельные, крестьянского банка и вообще находившиеся и ранее в распоряжения органов государственной власти по общему правилу поступают в распределение наравне с другими землями; иногда, впрочем, это относится лишь только к тем участкам их, которые расположены среди других земель или чересполосно с крестьянскими, или распределяемыми частновладельческими землями.

Земли монастырские, церковные и причтовые по общему правилу относятся к типу „нетрудовых“ и таковые целиком входят в запасный земельный фонд, подлежащий распределению с согласия окружающего населения.

Если при этом церковный причт или монастырская братия заявит желание обрабатывать землю личным трудом, то им предоставляется надел на общих с другими гражданами основаниях, или оставляется в их пользование из церковной или монастырской земли часть, в одних случаях не превышающая установленной нормы, а в других—определяемая собранием прихожан. В единичных случаях, как, например, в некоторых селениях Вологодской губ., были постановления, чтобы и всю церковную землю, впредь до социализации земли, оставить в пользовании причта, но это, конечно, оказалось возможным только исключительно в многоземельных местностях.

Крестьянские надельные земли в значительной мере подходят под те нормативные определения, которые устанавливаются для земель, находящихся в трудовом пользовании. Поскольку в тех или иных местах не была воспринята универсальная формула распределительного фонда или не установлено подразделение его на трудовой или нетрудовой, постольку о нанадельных землях встречаются особые постановления. В полном соответствии с идеей универсального распределения в некоторых уездах надельные земли, на ряду с другими, без каких-либо особых оговорок зачисляются в фонд, идут в общий передел между волостями, между общинами и гражданами селений. С другой стороны, в зависимости от того особого взгляда, который усвоен в некоторых местностях на земли трудового пользования, и поскольку надельные являются таковыми, устанавливается обратное правило, что надельные земли временно должны остаться неприкосновенными в пользовании обществ и отдельных трудовых хозяйств и по возможности не переделяются; каждому хозяйству оставляется его надел. При этом безземельным земля вновь отводится, а малоземельным добавляется из частновладельческих и прочих отчуждаемых нетрудовых хозяйств. На ряду с этим, нуждающимся в земле предоставлялись и некоторые части надельных земель и прежде всего „не могущие обрабатываться личным трудом“ первоначальных пользователей „оставленные крестьянами без обработки за ненадобностью“, так и вообще все „пустующие“, „брошенные“ участки, „пустыри“, „перелоги“, „свободные неиспользуемые в обществах земли“. И даже в таких уездах, как Рузский, Московской губ., пустующими надельными землями вполне удовлетворялась нужда в земле, так как, по докладам местных представителей, здесь „требования земли под распашку в текущем году вообще незначительные“ (28—29). Распределению между обществами подлежат также и те надельные земли, которые сдавались в аренду, чересполосные и отдаленные земли отдельных селений. Междуобщинные переделы надельных земель допускается производить только в случае „крайней нужды“ и при том с согласия тех обществ, которым они принадлежат и только в том случае, „если за этот передел выскажется 2/3 всего земледельческого населения данного района“.

Несколько иное положение занимают купчие и арендованные крестьянские земли, по крайней мере, по смыслу тех специальных постановлений о них, которые дошли до нас. В отношении этих земель проявляется опреде-

ленная тенденция сейчас же унифицировать их с надельной землей, путем передачи купленных отдельными хозяйствами земель в распоряжение общества, к которому принадлежит покупщик. Если же покупщики—члены крестьянского товарищества—образовали на купленных землях поселок, состоящий не менее чем из 10 дворов, то такой поселок рассматривается как отдельная земельная единица, сохраняющая за собой соответствующую норме площадь и самостоятельно уравнивающая землепользоваеие своих членов.

Особый интерес представляют местные постановления о привлечении к распределению хуторских и отрубных участков этого продукта последних аграрных мероприятий старого режима, расколовших в свое время деревню на две враждебные группы. Имеющиеся, хотя сравнительно и скудные, данные, также обнаруживают двойственный характер современного отношения к землеустроенным участкам, выявляющийся подчас в определенно выраженной положительной оценке, с одной стороны, и резко отрицательным отношением—с другой.

Но, повидимому, положительная оценка хуторов, стремление сохранить их целость встречается все же в большом числе случаев. Имеется даже попытка—инструкция Орловского Комиссариата Земледелия—сохранить в целости хуторские хозяйства, превышающие норму наделения, вплоть до двойной поволостной нормы. Столь заботливое отношение объясняется тем, что в большинстве хутора и отруба являются „культурными крестьянскими трудовыми хозяйствами"; в них часто встречается племенной скот, показательные поля, травосеяние. Другие постановления, ставя перед собой задачу охраны хуторских хозяйств от разрушения, считают необходимым особо мотивировать необходимость этого. Прежде всего, выдвигается, как и в Орловской губ., культурно-хозяйственный мотив: наличность на хуторских отрубных участках „хорошего" хозяйства, принадлежность их к числу культурных хозяйств, рационально устроенных, в целях ведения правильного сельского хозяйства. Это с одной стороны, а с другой,—право хуторян на сохранение своего хозяйства выводится и из того положения, что „граждане хуторяне, в большинстве случаев происходят из трудового населения". Да и кроме того, сам „закон о социализации земли не исключает возможности наделения землей, сводя ее к одному участку, в силу чего хуторские участки не должны разбиваться на чересполосицу и хуторское хозяйство должно остаться в прежнем своем виде". Таким образом, устанавливается общее положение, что хутора и отруба полному переделу не подлежат, ведущееся на них хозяйство должно быть сохраненно в неприкосновенности. Но имеющиеся в них излишки против нормы отрезываются от края участка, не разрушая хуторов; при недостатке земли, соответствующая площадь прирезывается к краю участка. В Вятской губ. это правило наиболее определенно выражено: „Надельные и купчие земли обществ и товариществ, полностью разверстанные на участки единоличного пользования (хутора и отруба), переделу ни в коем случае не подлежат". В отношении же отдельно выделенных участков допускается лишь некоторое передвижение их границ в случае невозможности

обойтись при переделе без этого, и то с условием, что за хуторянами и отрубниками будут сохранены поля, которые для них наиболее ценны и, в особенности, усадебные участки. (12—2). Однако, иногда в отношении отрубов, в противоположность хуторам, принимается иное положение: „Отруба поступают на усмотрение обществ и волостных Земельных отделов, а владельцы входят в общее уравнение“, или „Отрубные участки, оказавшиеся среди крестьянской общественной земли, не объединенные в общества, должны присоединиться к ближайшему селению“, в то время как поселки хуторян и отрубников остаются на прежних местах. Кое-где положение о неприкосновенности хуторских участков смягчается особыми условиями: „если эти участки не нарушают интересов общины“, если не стесняют общество, „если не служат несомненной помехой для пользования землей всему обществу“. В противном же случае, обществу предоставляется переселить хуторянина, отвести для него участок в более удобном для общества месте.

Другая группа постановлений о распределении хуторских и отрубных участков содержит двоякую трактовку этого вопроса. Одни из них допускают распределение участков отдельного пользования, предоставляя вопрос решать в каждом отдельном случае на местах волостям и общинам. Другие же постановления определенным образом предписывают произвести общий передел всех участков.

Приведем наиболее ярко формулированное постановление об обязательной ликвидации хуторских хозяйств. „Все хутора и отруба, как на надельной, так и на купленной земле, переходят в общины. Весной Волостные Земельные Отделы предлагают всем хуторянам и отрубщикам переселиться и желающих общества должны переселить весною же, а остальные остаются до осени, осенью же все постройки должны быть перенесены. Помощь общества оказывают только мало состоятельным. Состоятельные же хуторяне переносят свои постройки за свой счет. Имущественное состояние определяется Волостным Земельным Отделом. Те постройки, которые останутся, взять на учет Земельным Отделам. Пособие хуторянам может быть выдано только семенами“.

Мотивы столь решительного похода против хуторян весьма характерно выражены в постановлении по Бугульминскому уезду, Самарской губ.: „Отруба и хутора не нужны с точки зрения хозяйственной, глубокой вредности и губительности всякого нарушения в формах землепользования, в особенности, если она сопряжена с переносем построек и всей усадьбы“ (33—2). Однако, заметим, что и в этом уезде хуторянам, уже живущим на своих местах, предоставляется пользоваться землею не выше нормы в отведенных им участках.

Усадебные угодья, как земли специального назначения, использованные путем застройки, представляют наименее подвижную часть земельного фонда, которая обычно оставалась в постоянном беспредельном пользовании и при прежних общинных переделах, по типу которых строится в общем распределении земель и в 1918 году. В этом году, в условиях временности распре-

деления, усадебные земли тем более не являются объектом общего перераспределения.—Усадьбы отчужденных частновладельческих имений не распределяются, как предназначенные для использования в неделимом виде для общеполезных надобностей; крестьянские же усадьбы, находятся в трудовом пользовании, составляя неотделимую часть и производственный центр трудовых хозяйств. Поравнение землепользования в отношении усадеб могло выразиться по преимуществу лишь в зачете их площади в общий размер нормы или в вычете излишков усадьбы из пашни. Но иногда участие усадебных угодий в общем поравнении выражалось и в более радикальных формах: путем поравнения самих усадебных мест, отрезков излишков и сверх нормы и передачей не имеющим усадеб или малоимущим ее. На ряду с этим во внутри общинный усадебный распределительный фонд поступают все усадьбы—пустующие, незастроенные, незаселенные и вообще неиспользуемые их держателями. Они уже безусловно подлежат распределению.

Лесные площади по общему положению не подлежат распределению, как выделяемые в специальный фонд, национализируемого лесного хозяйства.

О составе наделявшегося летом 1918 года землей населения дает интересные данные брошюра, изданная Нар. Ком. Земледелия под заглавием „*Состав (контингент) наделяемого землей населения*“. Брошюра эта также составлена на основании сырых материалов—постановлений, правил, инструкций, протоколов, рецензий и докладов местных органов земельного управления.

Исходное положение Основного Закона о Социализации Земли—отмена всякой собственности на землю—привело всю область ранее существовавших правовавых земельных отношений в состояние полного распада. Вслед за собственностью пали и все другие, основывавшиейся на ней земельные права, земля освободилась от связей, прикреплявших ее к разного рода владельцам, а эти владельцы превратились в бесформенную, в правовом смысле, массу граждан, которым предстояло установить новые отношения к земле. Допуская и определяя эти новые правовые отношения—отношения пользования, закон выдвигает, во-первых, несколько общих условий, в рамках которых вообще предоставляется и пользуется защитой право на землю, и, во-вторых, дает ряд норм, характеризующих граждан, которые конкрентно могут получить доступ к пользованию землей. К ряду обших условий относятся принципы и определения целей землепользования, равенства и всеобщности права на землю, независимости его от национальности, пола, возраста, вероисповедания и тому подобные правила, составляющие в теоретической системе общее учение о новом земельном праве. Второй ряд составляет нормы, определяющие, какие отдельные группы населения и в какой последовательности могут практически осуществить право на пользование землей. Как для закона, так и для местного правосознания не безразличен прежде всего организационный тип хозяйства, а, следовательно, и субъект, которому предоставляется земля. Закон определенно указывает на преимущественные права коллективных хозяйственных организаций пред единоличными хозяйствами. Эта идея воспринята и нашими источниками, которые говорят о предпочтении, при распре-

делении земли, трудовых с.-х. артелей. Эти оба вида—и артели, и коммуны—нередко выдвигаются на первое место, вместе как одна привилегированная категория. Иногда к ним, или к одному из них в ту же категорию присодиняются „товарищества“ и даже общины. Это безразличие, с которыми отдается первое место то артелям, то коммунам, существование таких понятий, как „артель или товарищество, ведущие обработку на коммунистических началах“, а иногда даже прямое отожествление коммун и трудовых товаришеств,—все это дает основание утверждать, что для наших источников в данный момент понятия коммуны и артели не разграничились, не определились с достаточной точностью, как две различных организации. Речь идет, следовательно, не больше, как о предпочтителености и преимуществах так или иначе проявленного коллективистического принципа и метода в сельско-хозяйственном производстве.

Общие положения о контингенте призываемого к земле населения даны основным законом с такой полнотой, что многие из актов просто дословно воспроизводят ст. 22 закона: „Наделяются в первую очередь безземельные и малоземельные местное земледельческое население и местные сельско - хозяйственные рабочие (батраки) на равных условиях.

Во вторую очередь — пришлое, т. е. прибывшее в данную местность после опубликования закона о социализации, земледельческое население.

В третью очередь,—земледельческое население в порядке регистрации в Земельном Отделе местной Советской власти. „Этим нормам предпосылаются иногда общие принципиальные положения, что право на землю предоставляется всем гражданам, всему трудовому народу, всем желающим обрабатывать ее собственным трудом. Можно отметить те основные признаки, которыми вслед за законом определяется по местным источникам контингент призываемого к земле населения. Призывается население во-первых, трудовое и во-вторых нуждающееся в земле. Эти признаки являются абсолютным требованием, — без них ни при каких условиях не может быть и речи о наделении землей. Затем выдвигаются два признака имеющие существенное, но не абсолютное значение: землей наделяется население 1) местное и 2) земледельческое. Наличностью этих признаков определяется основной контингент населения. Только по исчерпании отобранного по этим признакам контингента может подняться вопрос о наделении землей не земледельческих и не местных категорий населения.

Правило, что землей наделяется прежде всего, земледельческое население, выделяется и подчеркивается нашими актами, довольно единодушно. Мало того, к самому понятию „земледельческое население“ источники относятся довольно строго и склонны определять его ограничительно. Требуется, чтобы занятие земледелием имело характер „профессии“ или „специальности“, чтобы оно практиковалось раньше, еще до революционного переворота, а не предпринималось вновь с целью „обхода закона“, т. е. с наме-

рением замаскировать „земельную сделку или только получить земельный участок, использовав закон о наделении землей. Поэтому некоторые акты отказываются считать земледельческим населением тех граждан, которые завели свое хозяйство после 1-го Марта 1917 г., и выдвигают правило, что землей наделяются, прежде всего, „наличные хозяйства“. К этому вводится необходимая к условиям военного времени, поправка, что наличными хозяйствами считаются и те, которые прекратились во время войны.—Рядом с этим стоит требование, чтобы лицами, претендующими на землю, велось „правильное“ хозяйство, точнее, чтобы оно имело обычный земледельческий тип. С этой точки зрения, к земледельческому населению не причисляются те крестьяне, которые занимаются только сенокошением. Равным образом, профессиональные огородники выделяются в специальную категорию, наделяемую землей по особым правилам.

Прежним правовым условиям земледельческого хозяйства, при определении контингента населения, значения не придается: „однодворческие“ земли сливаются с крестьянскими, хозяйства на земле надельной не отличаются от хозяйств на бывш. купчей каким бы путем — через банки или самостоятельно — не была куплена земля, „своя“ земля не различается от арендованной. Относительно арендаторских хозяйств, некоторые акты считают необходимым подчеркнуть равноправие трудовых арендаторов; встречается даже правило о преимущественных правах арендаторов в отношении той земли, какая находилась в их обработке. Затрагивается, наконец, и вопрос о земельных правах арендодателей. Для крупных арендодателей вопрос очевидно разрешается отнесением их к нетрудовому населению, но мелкий арендодатель не всегда может быть поставлен в такое положение. Если такие лица, оставшись без земли, ходатайствуют об отводе им участка, Волостному Отделу рекомендуется „строго проверить действительную надобность в земле“ и в положительном случае разрешается удовлетворить ходатайство.

Не создают какого-нибудь исключительного положения в массе контингент и такие факты, как бывшее укрепление земли в собственность и выдел на отруба или хутора: укрепленцы, отрубники и хуторяне, с точки зрения своих прав на получение земли, приравниваются к „рядовым гражданам“ или, как чаще говорят источники—к „общинникам“. Провозглашение отмены права собственности на землю не изменило, или лучше сказать, не прервало фактического отношения к земле укрепленцев, отрубников и хуторян: они продолжают пользоваться своей землей.

Наблюдается заметная тенденция оставить хутора в неприкосновенности, если они не затрудняют („не мешают“) замлепользования селения“.

Вслед за Основным Законом почти во всех актах земледельческое население разбивается на две категории: имеющее свое хозяйство и неимеющее такового—сельско-хозяйственных рабочих.

Основной Закон выставляет положение, что обе данные категории призываются к земле на равных правах. Однако, это положение, чаще всего при-

водимое местными актами без комментариев, не везде встречает сочувствие. Мы уже отмечали требование, чтобы в первую очередь зачислялись только „законные хозяйства“, т. е. существовавшие до момента наделения землей. Очевидно, многие из батраков этим требованиям будут исключены из первой очереди. Затем в ряде актов, при определении контингента населения, мы встречаем раздельное перечисление обоих по закону равноправных категорий, причем в первой рубрике („а“) идут малоземельные и безземельные хозяйства, и во второй („б“) следуют батраки. Если иметь в виду, что такое перечисление обозначает последовательность призвания к земле, то станет ясно, что принцип равноправия групп терпит здесь изменение в пользу батраков. При более расчлененном делении и перечислении групп населения батраки могут оказаться даже на четвертом месте.

К тому же результату—исключение батраков из первых очередей должно привести, в большинстве случаев, правило, что среди безземельных и малоземельных семей „преимуществом пользуется тот, кто имеет в достаточном количестве необходимый живой и мертвый инвентарь“. Наконец, и подобным же результатам будет нередко приводить и требование, чтобы земля отводилась тем, кто фактически может теперь же в 1918—1919 году использовать ее своим трудом.

О наделении батраков в тех именно районах, где они проживали, обслуживая чужие хозяйства, мы имеем лишь редкие и нераскрытые указания.

Подводя итог своим наблюдениям по вопросу о наделении землей батраков, мы должны сказать, что большинство наших актов, повторяя положения основного закона, стоит повидимому, на точке зрения равноправия батраков в первоочередной группе населения. Но рядом с этим есть заметное стремление, выдвигая интересы уже существующих хозяйств и с.-хозяйственной производительности, с одной стороны, и преимущественные права коллективов—с другой, переместить батраков в последующие очереди.

Принцип первоочередности земледельческого населения должен быть на практике выдвинуть ряд вопросов о деревенских группах, которые, хотя и связаны в бытовом отношении с земледельческой массой, но профессионально не опираются на земледелие, или опираются на него только отчасти. Признаются ли, прежде всего, земельные права за лицами, занимающимися посторонними промыслами и отхожими заработками.

Наши источники различают в этой группе лиц, которые постоянно (профессионально) занимаются промыслами и отхожими заработками, обеспечивая этим свое существование от лиц, прибегающих к промыслу и постороннему заработку подсобно и временно, хотя бы и периодически. О первых вопрос разрешается отнесением их к категории неземледельческого населения, или, по крайней мере, к разряду отсутствующих граждан, не попадающих в первую очередь. Вторая группа характеризуемая тем, что ее представители участвуют в ведении трудового земледельческого хозяйства

и, если уходят на сторону, то делают это временно, периодически возвращаясь—эта группа приравнивается к чистому типу земледельческого населения. Нужно отметить, что в данном случае речь опять идет собственно ни о личной (индивидуальной) характеристике и, в зависимости от нее, личном праве на землю, а о хозяйственном типе целой трудовой семьи. И если в обычной земледельческой семье мы имеем отдельных членов, занимающихся отхожими промыслами, то их земельные права определяются „на общих основаниях с остальными членами данной семьи“.

Близко к затронутому вопросу подходит вопрос о земельных правах лиц, занимающих постоянные должности на какой-нибудь службе. Разрешая отрицательно претензии служащих, источники, вместе с тем, признают, что по оставлении службы, бывшие служащие могут получить землю при первом поравнении таковой.

Одной из групп деревенского населения своеобразно связанных с земледельческим хозяйством, является духовенство „белое“ („священно-церковно-служители“) и черное („монашествующие“). Как к этой группе относятся наши акты? С точки зрения принципа отчуждения представляется бесспорным, что земли данных групп населения (церковные) и монастырские включаются в общую массу конфискуемых земель. Вопрос, следовательно, сводится к тому—прекращается ли фактическое пользование бывшими „своими“ землями со стороны духовенства и исключается ли последнее из контингента населения, призываемого к земле. Между нашими актами по этому поводу нет полного единодушия, но можно отметить преобладающее направление—применить к духовенству, при определении его земельных прав, общие требования и при наличности требуемых признаков, т. е., при лично-трудовом ведении духовенством земледельческого хозяйства, допустить его к земле. Только немногие источники заранее относят духовенство к нетрудовому элементу и наперед исключают из контингента земледельческого населения. Относительно монашествующих наблюдается определенное стремление брать их как трудовую общину, применяющую коллективную обработку земли, и в этом именно виде и качестве допускать к пользованию землей. В данном вопросе местными обществами представлялась значительная свобода действий и возможность особых соглашений. При таких условиях естественно, что губернским и уездным земельным органам нередко приходилось оставлять вопрос о духовенстве открытым.

Группа духовенства в актах иногда рассматривается, как часть более широкой категории,—так называемой, деревенской интеллигенции—местных врачей, учителей, фельдшеров, писарей и т. д. При общем лично-трудовом условии, всей этой категории, в некоторых местах представляется получить: усадьбы и огороды,—в первой очереди и пашню в третьей. Более подробных указаний нам не встретилось.

План наделения землей, прежде всего земледельческого населения неизбежно должен столкнуться с земельными притязаниями фабрично-заводских рабочих, сохранивших связь с земледельческим хозяйством.

К сожалению, этот важный вопрос, поставленный и неразрешенный для многих местностей еще с 1861 г., очень скудно освещен нашими источниками.

Второй существенный признак основного контингента—принадлежность к местному населению. Права первоочередности, при наделении землей, признаются не вообще за всяким земледельческим населением. Кого же следует считать местным населением?

В этом вопросе мы наблюдаем довольно единодушное мнение большинства источников, выдвигающее в качестве главного признака местного населения факт постоянного проживания тех или других лиц в данном районе. Местное население—все население, постоянно проживающее на месте. Иногда требуется определенный минимальный срок проживания, напр., пять лет, или проживание до издания Закона о Социализации Земли. Но иногда проживание трактуется, как нахождение на лицо в связи с общим правилом наделения землей: „где застал закон о социализации, там и должны наделяться землей“.

Когда источники говорят о местном населении, как постоянно проживающем на месте, естественно возникает вопрос: какое собственно, „место“ имеется в виду, какого рода берется район, в котором учитывается местное население. Можно считаться местным обитателем в самых разнообразных границах: в целой губернии, в отдельном уезде, в волости, наконец, в отдельном селении, и будучи в одном масштабе местным, в других более мелких, оказаться „пришлым“.—Нужно сказать, что радиус, определяющий местное население, в смысле наших источников, действительно, неодинаков и определяется в зависимости от того, в каких границах и для какой единицы конкретно ставится вопрос о земельных правах. Если речь идет о распределении земли внутри общества между обитателями одного селения, то местным населением будут признаваться только лица, проживающие в данном селении; этот круг местного населения становится шире, когда определяются права целого многоселенного общества, и расширяется еще больше, если происходит поволостное распределенне земли. Даже проживание „в уезде“ может служить с этой точки зрения основанием для перечисления к местному населению. Круг „местного населения“ определяется, таким образом, районом, на который распределяется данный земельный запас: радиус „местного населения“ равен радиусу распределения земли.

Местное земледельческое население призывается к земле при двух общих непременных условиях с его стороны: если оно является трудовым населением и если нуждается в земле.

„Трудовым населением“ акты называют тех граждан, которые обыкновенно личным трудом обрабатывают находящуюся в их пользовании землю. Совершенно очевидно, что при прямолинейном приложении этой формулы к каждому отдельному лицу должны были бы быть исключены из контигента призываемого к земле населения целые группы обычного семейного состава—малолетние и даже неполнолетние, женщины, старики, нетрудоспособные,

увечные и т. д. Если этого на самом деле мы не встречаем, то только потому, что строгая формула получает бытовое приспособление: они прилагаются не к индивидууму, а ко всей семье, к целому хозяйству, она имеет в виду обычный тип хозяйственного поведения семьи, а не случайное положение и, наконец, она основывается не только на прошлом опыте семьи, но и на доверии к ее намерениям и заявлениям относительно будущего.

Класс нуждающегося в земле определяется по объективному признаку,— это все лица, имеющие в своем пользовании земельный участок меньше местной нормы, так наз. „малоземельные“. Сюда же само собой разумеется, относятся лица, вовсе не имеющие земли — „безземельные“. Между этими двумя группами, выступающими обыкновенно вместе, отмечается иногда обособленная очередность, которая чаще выдвигает на первое место безземельных“. Однако, этот порядок нельзя назвать общим правилом: олонецкие, вятские, уфимские, и некоторые другие акты определенно дают предпочтение малоземельным хозяйствам перед безземельными. Рядом с этой последней чертой интересно подчеркнуть заметную тенденцию наших источников поставить вопрос о наделении землей не только в зависимости от потребностей каждой хозяйственной семьи, но и в связи с интересами производительности хозяйства вообще. Выдвигается, таким образом, задача обеспечения хозяйственно-производственного интереса в противовес потребительско-хозяйственному.

Тем не менее потребительскую точку зрения приходится считать преобладающей при распределении земли. Особенно характерно эта точка зрения проявлена в выборе разверсточной единицы (почти всюду едока) и затем в распределиене таких угодий, как сенокосы и луга. Здесь действует общее правило, что сенокос дается только тем, у кого есть скот, в пределах кормовой нужды“, причем земледельческого хозяйства у такого владельца скота может и не быть.

Определение контингента населения и распределения земли произведены были не по заявлениям и ходатайствам, а в порядке выполнения одной народно-государственной задачи—проведения общей аграрной реформы.

В течение первой половины 1918 года, аграрная реформа мыслится на местах по преимуществу как проблема хозяйственно-потребительская (продовольственная) и проводится применительно к местной обстановке: местным земельным запасом, местному населению и местным интересам, как они сознаются непосредственными местными деятелями реформы.

VIII.

Нормы наделения землей.

Вопрос о том, сколько земли и в каких местах должно быть отдано крестьянству—был наиболее острым вопросом до-революционного периода. Около этого вопроса шла борьба литературно-научных направлений, партий

и т. д. С этой точки зрения вопрос о „нормах наделения и отчуждения земель“ достаточно известен и мы не будем останавливаться на длительной характеристике взглядов, отметивши лишь два основные русла, по которым направлялась мысль русских экономистов по вопросу о теоретических нормах наделения землей крестьян. Экономисты и представители различных до-революционных течений останавливались на двух основных типах норм: потребительской и трудовой. Потребительская норма стояла в программе только одной демократической партии ка-детов, в программах социалистических и революционных партий находили трудовую норму.

Названные два остальных типа норм наделения определяются так. „Потребительная норма землепользования характеризует собою такое количество земли, находящейся в пользовании крестьянской семьи, с которой, ведя хозяйство местным обычным способом, можно получить доход, достаточный для покрытия средняго уровня потребностей семьи, за исключением той части их, которая покрывается обычным доходом от промысловых занятий, не обусловленных малоземельем или дающих высокий и устойчивый доход.

Трудовая норма землепользования характеризует собою такое количество земли, находящейся в пользовании крестьянской семьи, на которой семья может вести хозяйство, местным обычным способом, не прибегая к наемному труду и, используя все свои рабочия силы, за исключением рабочаго времени, затрачиваемаго во внесельскохозяйственные периоды года на промысловые заработки“ [1]).

Трудовая норма пользовалась среди крестьянства и интеллегенции популярностью, в противоположность норме потребительской, так как потребительская норма обычно представлялась величиной меньшей, чем трудовая, если определять их конструктивно априорными приемами для одной и той, же местности.

Подробный анализ понятий трудовой и потребительской нормы дает указанный нами автор—Н. П. Макаров—в той же работе, в которой, между прочим, указывается, весьма ценные соображения о методологических трудностях определения той и другой нормы [2]).

К концу XIX века при слабом развитии сельского-хозяйства, в России оказалось избыточное сельско-хозяйственное население; слабое развитие промышленности и связи с землей толкало крестьянство искать выхода в увеличении площади своего землепользования. Прогрессивные течения в крестьянском хозяйстве были настолько слабы [3]), что этим путем русское крестьянство не умело и не могло бороться с земельным утеснением. Естественно, что при таких условиях крестьянство фиксировало свое внимание на частновладельческих землях, идея экспроприации которых получает широкое распространение. Партия социал-революционеров, имевшая центр

---

[1]) Н. П. Макаров „О нормах расширения крестьянского землепользования“ напечатано в „Трудах II Всерос. С‘езда Лесной Аграрной Реформы“ Вып. II, М. 1917. Стр. 5 и 6.

[2]) Там же, стр. 51.

[3]) Хотя и было массовое распространение травосеяния.

своей политической деятельности в деревне, при всей туманности своей идиллии в целом весьма ярко определенно выдвигала момент принудительного и безвозмездного отчуждения частновладельческих, казенных и монастырских земель в пользу крестьян, с распределением этих земель в индивидуальное владёние крестьян. Этим воздействием на собственное инстинкты ущемляемой крестьянской массы и обусловливался успех социалистов-революционеров.

Война 1914—1916 г. г. ослабила резкость положения, так как повторные мобилизации сильно разрядили избыточное население [1]).

Временное правительство не внесло определенности в разрешение аграрного вопроса, и осень 1917 года, когда у власти находилась партия социал-революционеров, характеризуется сильным под‘емом аграрного движения в его наиболее острых формах.

С переходам власти к Советам, первым принятым новой Властью декретом был декрет о земле (принят 26 Октября 1917 г. в 2 часа ночи), согласно которого все земли не-трудового фонда переходят в распоряжение волостных земельных Комитетов и уездных Советов Кр. Депутатов впредь до Учредительного Собрания.

Для руководства—по осуществлению земельных преобразований до созыва учредительного Собрания должен служить крестьянский наказ, составленный на основании 242 крестьянских наказов. Этот наказ, передавая решение аграрного вопроса в целом Учредительному Собранию, намечает основы нового земельного строя. В частности, по отношению к нормам наделения землей, наказ определяет, что земля распределяется уравнительно—по трудовой или потребительской норме, смотря *по местным условиям.*

Другими словами, Центр передавал дело реального решения аграрного вопроса *на места*, оставляя за собой возможность давать лишь указания общего характера.

Вследствие соглашения коммунистической партии (большевиков) с партией социал-революционеров, Народным Комиссаром Земледелия был избран левый социал-революционер Д. Колегаев (25 Ноября 1917 г.) и 19 Февраля 1918 г. был принят „Основной закон о социализации земли“, отразивший на себе идеологию партии социал-революционеров. „Основной закон“ (в разделе IV, ст. 25) так определяет „установленные земледельческой потребительно—трудовой нормы“:

„Количество земли, отводимой отдельным хозяйствам для занятия земледелием с целью приобретения средств к существованию, не должно превышать потребительно-трудовой нормы данного пояса, исчисляемой на основаниях, указанных в инструкции, при сем прилагаемой“.

Упоминаемая „Инструкция“ представляет самое центральное по существу место в „Основном законе о социализации земли“, на котором, как в фокусе отразились уравнительный фетишизм и методологический утопизм социал-революц. идеологии. Для полноты изложения приведем „Инструкцию“ полностью.

---

[1]) По переписи 1917 года было призвано около 50% мужск. населения.

ИНСТРУКЦИЯ

для установления потребительно-трудовой нормы землепользования на землях сельско-хозяйственного значения.

§ 1. Вся земледельческая Россия распределяется на такое число поясов, сколько различных систем полеводства (переложная, трехпольная, восьмипольная, многопольная, плодосменная и др.) исторически сложилась в данный хозяйственный период.

§ 2. Для каждого такого земледельческого пояса устанавливается своя особая потребительно-трудовая норма. Внутри пояса она может изменяться в зависимости от климата и от естественного плодородия почвы в каждом угодии отдельно, а равно в зависимости от близости к рынку (городу или железной дороге) и других условий, имеющих важное местное значение.

§ 3. Для точного исчисления нормы в каждом поясе в ближайшем времени должна быть произведена всероссийская сельско-хозяйственная перепись.

Примечание: После проведения в жизнь закона о социализации земли немедленно производится обмер земли и топографическая съемка.

§ 4. Распределение земли на уравнительно-трудовых началах между земледельческим населением проводится постепенно по отдельным земледельческим поясам на основаниях, указанных в настоящем законе.

Примечание: До полного проведения в жизнь закона о социализации земли на местах, отношение земледельцев регулируются Земельным Отделом Советов на основании особой инструкции.

§ 5. При определении потребительно-трудовой нормы для данного пояса берется норма (среднее по размерам хозяйство) одного из уездов этого пояса (или другой какой-либо равной ему по площади административно-хозяйственной единицы) с плотностью населения низшей для этого пояса, и с таким соотношением разных земельных угодий, которые, по мнению местного населения (областного или губернского съезда земельных Отделов Советов), будет признано наиболее нормальным, т. е., наиболее благоприятным для ведения этого типа хозяйства, какой преобладает в этом поясе.

§ 6. При определении среднего ныне существующего крестьянского землевладения должно сначала принимать во внимание лишь те земли, которые до 1917 г. находились фактически в пользовании у крестьян-тружеников, т. е., купленные крестьянскими обществами, товариществами, отдельными лицами, надельные и арендуемые.

§ 7. Леса, недра и воды не должны входить в расчет при этом исчислении.

§ 8. Не должны входить в расчет в этом случае и земли всех частновладельческих нетрудовых хозяйств, находящиеся до этого времени в фактическом владении и пользовании у казны, частных банков, монастырей, уделов, помещиков (кабинетские, церковные), так как из них составляется запасный земельный фонд, из коего и будут наделяться все безземельные и малоземельные, владеющие в настоящее время наделами ниже существующей крестьянской потребительно-трудовой нормы.

§ 9. При определении всего количества земли, находящейся до революции 1917 г. в фактическом пользовании крестьян-тружеников, необходимо исчислить количество ее по угодиям (пахотная, луговая, поемная или заливная, и суходольная, выгон, неудобная, усадебная, под огородами, садами).

§ 10. Такое исчисление необходимо произвести как в абсолютных цифрах, так и в процентах к общему количеству для каждого отдельного хозяйства, для общины, волости, уезда, губернии, области или всего пояса данной системы полеводства.

§ 11. При таком определении количества всей земли, необходимо установить качество или емкость каждой типичной пахотной и луговой десятины путем, определения урожайности на десятине от того или иного из имеющихся в пределах данного пояса, грунта или почвы за 10 лет в пудах зернового хлеба или сена.

§ 12. Одновременно с определением количества и качества земли необходимо исчислить все население данного пояса, занятое земледелием, а равно живующее за счет земледелия.

§ 13. Исчисление населения, занятого в сельском хозяйстве, должно производиться по полу и возрасту и семейному положению для каждого хозяйства отдельно (уже потом суммируя добытые данные по селам, волостям, уездам, губерниям всего данного пояса).

§ 14. При переписи населения необходимо определить число рабочих сил и едоков, а поэтому все население разбивается по своему возрастному составу таким образом:

Нетрудоспособные:

Девочки в возрасте	до 12 лет.
Мальчики „ „	„ 12 „
Мужчины „ „	от 60 „
Женщины „ „	„ 50 „

Особо отмечаются неработоспособные по болезни физической и умственной.

Мужчины	от 18	до 60	лет—0,1	рабочей	силы.
Женщины	„ 18	„ 50	„ —0,8	„	„
Мальчики	„ 12	„ 16	„ —0,5	„	„
Девочки	„ 12	„ 16	„ —0,5	„	„
Мальчики	„ 16	„ 18	„ —0,75	„	„
Девочки	„ 16	„ 18	„ —0,6	„	„

Примечание: Отступление от этих цифр допускается в зависи-

мости от климатических и бытовых условий по решению соответствующих органов Советской Власти.

§ 15. Делением количества десятин на количество сил определяется числом десятин, приходящихся на каждую силу.

§ 16. Число нетрудоспособных едоков, приходящихся на одну рабочую силу, определяется делением числа земледельческого нетрудоспособного населения на количество рабочих сил.

§ 17. Необходимо также описать и исчислить количество рабочего рогатого и мелкого скота, которое может прокормиться на одной десятине и при одной рабочей силе.

§ 18. Для исчисления среднего ныне существующего крестьянского землевладения в уезде, взятом за отправной пункт для всего пояса, требуется определение средней по качеству и урожайности десятины. Эта средняя составляет частное от деления суммы урожаев с различных в почвенном отношении десятин на число почвенных категорий.

§ 19. Найденная вышеуказанным способом средняя должна будет служить основой при определении потребительно-трудовой нормы, по которой идет равнение отдельных хозяйств в счет земель запасного фонда, по всему поясу.

Примечание: В случае, если определенная выше средняя после предварительного исчисления окажется недостаточной для безбедного существования, она увеличивается за счет земель запасного фонда.

§ 20. Для определения количества земель разных угодий, потребного для дополнительного наделения малоземельных, следует количество десятин земли, приходящееся в уезде на одну рабочую силу, помножить на сумму рабочих земледельческих сил данного пояса и вычесть из произведения наличное количество земли у крестьян-тружеников.

§ 21. Затем, определив количество десятин земли (в цифрах и процентах по угодиям), имеющееся в запасном фонде, и сопоставив эту цифру с количеством земли, необходимым для дополнительного наделения малоземельных, должно выяснить следующее: может ли переселение ограничиться пределами данного пояса. Если да, то нужно определить наличность запасного фонда и его емкость. Если нет, то сколько семей должно переселиться в другой пояс.

Примечание: Как о наличности свободных земель, так и при недостатке ее должны извещаться главные земельные Отделы Советской власти, где и сколько и какие земли имеются незанятыми.

§ 22. При дополнительном наделении землей отдельных хозяйственных единиц должно быть определенно известно все, что касается количества скота по городам, состав семьи в отношении рабочих сил, едоков и проч.

§ 23. При дополнительном наделении землей отдельных хозяйств при-

менительно к потребительно-трудовой норме, надел должен быть увеличен: 1) в зависимости от чрезмерного переобременения рабочей силы нетрудоспособными членами семьи; 2) в зависимости от малопригодности той земли, какая уж имеется в этом хозяйстве; 3) в зависимости от качества той земли запасного фонда, коей должен быть наделен данный земледелец (то же в отношении луговой земли).

§ 24. При дополнительном наделении землей применительно к потребительно-трудовой норме, в случае, если в данном районе не имеется в достаточном количестве того или другого вида угодий, то хозяйство это наделяется соответствующим количеством за счет другого вида угодий".

Существо „Инструкции" сводится к насаждению „среднего" размера крестьянского землевладения в данном уезде (§ 19). Эта средняя и определяет „потребительно-трудовую" норму населения, самая же проблема—потребительная или трудовая норма—решена механическим соединением этих двух понятий, из которых каждое в отдельности нуждается в большом уточнении.

Единства нормы, таким образом, „Инструкция" не устанавливает.

На Украине „временное уравнительное пользование" происходило также стихийно, как и в центральных губерниях Великороссии. 6-го марта 1919 г. Комиссар Земледелия Украины (в г. Харькове) утвердил „Инструкцию по распределению земель во временное уравнительное пользование" для Украинской Социалистической Советской Республики.

Глава III-я названной „Инструкции" о нормах наделения говорит следующее: [1])

„... Нормы распределения устанавливаются Уземотделами для каждой волости. В зависимости от местных условий, временные нормы могут быть устанавливаемы для более крупных (две—три волости) или мелких (включительно до отдельных обществ) районов.

Нормы устанавливаются для каждого вида сельско-хозяйственных угодий, обычно входящих в состав хозяйства данной местности (пашни, луга, выпасов и проч.) и определяются по площадям угодий среднего трудового хозяйства волости (района), не применяющего наемного труда и не отпускающего на заработки членов семьи.

Выбор такого среднего трудового хозяйства волости (района), установление площадей, входящих в его состав угодий, число наличных душ (едоков) хозяйства и прочих данных, характеризующих это хозяйство, производится на основании имеющихся сведений о трудовом землепользовании (материалов сельско-хозяйственной переписи 1917 г. и прочих статистических обследований) без исполнения для этого каких-либо новых, сложных статистических работ.

Нормы распределения пахотных земель расчитываются на наличную душу (едока), принимаемую за разверсточную единицу; для прочих угодий (сенокоса, выгона) Уземотделам предоставляется или установить нормы также

[1]) Ст. 27—32.

из расчета на наличную душу (едока), или принять какие-либо иные основания (напр. по числу голов скота) для расчетов при распределении этих угодий.

Для волостей (районов), в которых встречаются резко отличающиеся разряды почв, могут быть устанавливаемы пределы колебания норм, в зависимости от урожайности земель разных разрядов,

Установленные нормы распределения земель сообщаются Уземотделами волостным Земотделам для руководства при распределении земель во временное пользование и в Губземотдел—для сведения".

Здесь мы не встречаем уже такой детализации, как в вышеприведенной „Инструкции" центра, так оформился стихийно протекавший процесс захвата земли крестьянами; насколько действительность находилась в соответствии с цитированными выше инструкциями, показывает сводка материалов по 36-ти губерниям местных постановлений о порядке временного распределения земли.

Названная сводка обработана в виде брошюры (без указания имени автора) и издана Народным Комиссариатом Земледелия в 1919 году. Для характеристики самого решающего момента аграрной революции 1917 и 1918 г.г. мы и воспользуемся указанной сводкой.

Для изучения местных постановлений о порядке временного распределения земель был использован довольно значительный материал, дающий представление о положении дела в 36-ти губерниях: Архангельской, Вологодской, Олонецкой, Новгородской, Петроградской, Псковской, Череповецкой, Ярославской, Тверской, Смоленской, Костромской, Московской, Тульской, Владимирской, Калужской, Нижегородской, Рязанской, Симбирской, Тамбовской, Пензенской, Воронежской, Орловской, Курской, Черниговской, Могилевской, Витебской, Вятской, Пермской, Казанской, Уфимской, Самарской, Саратовской, Астраханской, Бессарабской, Алтайской и Енисейской.

Из означенных губерний по 20-ти имеются инструкционные постановления губернских органов, причем в трех из них (Череповецкая, Алтайская и Енисейская) весь материал исчерпывается этими губернскими постановлениями. Другие 16 губерний [1]), при отсутствии общегубернского материала, представлены лишь отдельными уездами.

Указания о порядке распределения земель уездного характера охватывает 91 уезд, причем по некоторым губерниям представлено по 5 и даже по 7 уездов, т. е. достаточно большое количество: наибольшее количество данных имеется по центральным губерниям. Кроме материала, имеющего общеуездный характер, по мере возможности используются также и указания, относящиеся к более мелким единицам, каковы, например, внутри уездные районы и волости. В последних мы подходим уже к фактической стороне дела распределения, поскольку о ней можно судить по „докладам с

---

[1]) Рязанская, Казанская, Саратовская, Ярославская, Пермская, Псковская, Архангельская, Вологодская, Витебская, Могилевская, Самарская, Олонецкая, Московская, Калужская, Черниговская и Бессарабская.

мест“, изредка встречающимся в журналах заседаний уездных съездов волостных представителей, а также по протоколам уездных отделов, разбирающих жалобы на постановления волостных органов. Однако, недостаточность и случайность материала этой последней категории не дает возможности представить сколько-нибудь полную картину фактического прохождения на местах распределения земель. Будучи как бы отдельно выхваченными фактами из общего течения местной аграрной жизни, они должны быть рассматриваемы как частные иллюстрирующие случаи, конечно, совершенно недостаточные для вывода каких-нибудь общих положений.

„Порядок распределения земель“ охватывает собой те организационные формы, в которые должно было вылиться, по представлению местных земельных органов, предоставление земли для сельско-хозяйственного пользования трудового населения.

Губерния, уезд, район, волость, селение—вот те основные административно-территориальные единицы, через которые проходит распоряжение землей, прежде чем дойти до отдельного хозяйства.

В процессе распределения земель внутри губернии уезд в большинстве случаев выступает как самостоятельная единица, самодовлеющая в тех границах, которые устанавливают территориальные пределы власти уездных органов. Весь имеющийся материал не обнаруживает сколько-нибудь значительного количества губерний, в которых можно было бы определенно установить общегубернскую организованность временного распределения земель,—в смысле определения нормальных размеров земельного фонда, подлежащего распределению по каждому уезду, как составной части губернии. Правда, там, где губернский центр устанавливает по уездам предельные нормы землепользования, там тем самым определяется и площадь, могущая быть распределенной в пределах уезда в единоличное пользование между его наличным контингентом, но таких губерний очень немного. В большинстве же губернские органы пытаются установить лишь общий для всех уездов порядок распределения. Однако, общность порядка устанавливается постольку, поскольку уездные органы его безотговорочно принимают, а не изменяют, приспособляя к местным пониманиям и особенностям. В противном же случае, а тем более там, где нет совсем общегубернских правил, каждый уезд устанавливает свой порядок распределения. При таком положении об „уравнительном распределении земли между уездами“ можно говорить в единичных и, пожалуй, исключительных случаях.

В виде общего правила в каждом уезде земля распределяется самостоятельно и независимо от других уездов, „в прежних, уже установленных границах“ уезда. Самые границы уезда изменению не подлежат, они сохраняются. Это положение служит руководящим и при решении споров, возникающих о пограничных между уездами землях. Так в Тамбовской губернии поднялся спор о трех изменениях между Козловским и Липецким уездами, по которому губернская коллегия постановила: „приступить к отыскиванию генеральной уездной границы между спорящими уездами и затем предоста-

вить землю тому уезду, в границах которого земля. Насколько такая неизменность границ удовлетворительно разрешает потребности населения, судить по имеющимся материалам, трудно; но вот из Рязанской губ. сообщают": распределение осложнил вопрос с Дединовскими лугами, находящимися в Зарайском уезде; население Егорьевского уезда (около 1/3), ранее производившие покосы на означенных лугах в текущем году лишилось этих покосов, благодаря чему получился значительный недостаток сена".

В предупреждение таких именно случаев иногда, из общего правила о пограничной замкнутости уезда, делаются исключения. Старые границы уезда могут быть изменены: 1) если в пределах многоземельного уезда расположены земли, находившиеся в фактическом пользовании населения смежного малоземельного уезда, 2) если в пределах многоземельного уезда имеются расположенные близ границы частновладельческие земли, необходимые для наделения соседнего малоземельного уезда, и 3) если такое изменение границ необходимо для уничтожения черезполосности или дальноземелья. В таких случаях „административные границы уезда не могут служить препятствием" к уравнению и распределению земли.

Этими краткими указаниями, в сущности, и исчерпывается содержание местного материала о внутригубернском междууездном распределении земель. Незначительность постановлений „об уравнении" земель между уездами, при сравнительном богатстве инструкционных постановлений о порядке распределения земли вообще, еще раз подтверждает ранее высказанное положение, что каждый уезд в большинстве является самостоятельной, независимой от других уездов, единицей временного распределения земель. Самоопределяясь в своих прежних внешних границах, каждый уезд самостоятельно распределяет землю и внутри своих пределов между своим населением, при помощи районных, волостных и сельских организаций.

Для более планомерного распределения между населением ликвидируемых имений и поравнения землепользования между волостями, нередко проектируется разбивка уездов на специальные землераспределительные районы. В состав таких районов обычно включается по несколько смежных волостей, „сообразуясь с географическим положением подлежащим разверстке частновладельческих земель". В этом случае, когда цель районирования состоит в достижении наиболе равномерного раздела имений, к каждому из них приписываются для получения дополнительной нарезки ближайшие нуждающиеся волости. Волости, приписанные к одному и тому же владению и составляют район.

В других случаях районы образуются путем соединения многоземельных волостей с малоземельными, между которыми и организуются уравнения землепользования. Но не всегда все волости уезда группируются по районам, иногда районы образуются только из тех волостей уезда, в которых поравнение или расширение землепользования достижимо лишь при совместном между ними распределении земли, в то время, как другие волости или отдельно получают добавку, или остаются при прежней площади.

В Саратовской губернии внутриуездные районы получили законченную и постоянную организацию, в виде районных земельных комитетов или земельных отделов, на которые и перенесена некоторая часть функций уездных и волостных земельных органов. В других же местностях образование района имеет временный характер,—в специальных целях распределения земель. Районные съезды или Совещания представителей сельских обществ производят разверстку между волостями отведенного на район земельного фонда. При этом иногда выделяется более или менее постоянно действующая и руководящая распределением районная Комиссия.

Там, где образованы районы, распределение земли между волостями производят районные органы, а где их нет, межволостное распределение остается в руках Уездных земельных отделов.

При распределении земли внутри уезда или района—между волостями—открывается в общем та же картина, что и в междууездном поравнении; только здесь она развертывается шире, богаче переходными ступенями, более разнообразна в своих вариантах, которые изменяются от волостного самораспределения до более или менее полного поравнения земель между смежными волостями замкнутого в своих границах уезда или района.

В результате ли предоставления уездными и губернскими центрами соответствующих прав или в порядке своего волостного самоопределения,—в первой группе случаев каждая волость „отдельно" и „самостоятельно" распределяет „всю без исключения землю данной волости между населением таковой". „Волостям принадлежит" и поступает в их распоряжение вся земля; крестьянская, надельная, частновладельческая, церковная, монастырская, казенная, которая находится внутри волости и подлежит разделу между гражданами этой волости. „Волостной земельный комитет—ее хозяин" В сущности никакого распределения между волостями в таком случае не производится, каждая волость остается при том, что она имеет, земля из одной волости в другую не передается.

При этом нередко за населением волости сохраняется право оставить за собой все земли, находившиеся в его фактическом пользовании, как купленные, так и арендованные, хотя бы они и были расположены в пределах других волостей.

При таком санкционированном уездной властью освоении каждой волостью своей территории, естественно, что свято соблюдается неизвестность прежних границ;—волостные земельные границы остаются старые; „границ не нарушать, рубежей не ломать". Правда, к этому иногда делается и оговорка: сохранять волостные границы „на один год", впредь до выработки и утверждения новых", до проведения в жизнь закона о социализации земли. „При этом бесспорными границами считаются межи генерального межевания.

Однако, кое-где резкая неравномерность прежнего распределения земель между волостями, при возможности сравнительно легко ее исправить, заставляет делать из указанного общего правила исключения, по крайней мере, в

пользу отдельных малоземельных волостей, для которых дополнительная площадь отводится из смежных богатых волостей.

Затем случаи изменения прежних границ расширяются на все пограничные помещечьи земли, которые должны быть предоставлены той волости, в которой на душу приходится меньше земли. В таком случае „только по границам возможен переход из одной волости в другую".

От этих случаев нарушения пограничной замкнутости волостей, проектируемых в построении местных постановлений в качестве исключений, недалеко уже и до общего признания, что в случае необходимости уравнения земли между волостями, административные границы не могут служить препятствием. Они вообще могут быть изменены и раздвинуты как „в целях справедливого распределения и уравнительности землепользования", так и для устранения дальнеполосицы и мелкополосицы, округления и приближения земли к общинам. Но для такой ломки волостных меж необходимо всетаки согласие „подавляющего большинства" заинтересованных обществ и утверждение соглашения подлежащим земельным отделом.

Но в ряде местностей этот вопрос уже заранее решается уездными органами в положительном смысле.

Изменение границ считается не только возможным, но даже обязательным. Отдельные волости ни в коем случае не должны себя замыкать границами, воспрещая пользоваться ближайшими покосами населению соседних волостей"; мало того—границы волостей вообще не должны приниматься во внимание и все излишки земли сверх нормы в пределах волости переходят в пользование других волостей.

Таким образом, волость уже не представляет собой самодовлеющую замкнутую единицу распределения земли.

Ее границы раздвигаются, чтобы произвести поравнение не только внутри волости, но среди населения целой группы смежных волостей, или даже всего уезда, „не принимая во внимание никаких границ". Распределение земли „частновладельческой" происходит пропорционально числу едоков каждой волости.

Практически столь широкое уравнительное распределение земли происходит, поскольку сохраняются волостные организации, посредством отрезок излишков земли сверх нормы от одних волостей и прирезок за счет этих излишков, недостающей до нормы площади малоземельным волостям. Конечно, это поравнение возможно только между ближайшими соседними, рядом лежащими волостями и за счет пограничных земель по преимуществу. Предвижка более отдаленных земель, требуя сложных землемерно-землеустроительных действий, в массе при временном распределении земель не осуществима, но в исключительных случаях и она имеет место. Для определения излишка или недостатка земли по каждой волости вычисляется по норме необходимая площадь земли путем помножения душевой нормы на цифру населения. Таким образом, по каждой волости выясняется, нуждается ли она в прирезке земли за счет других волостей или же благодаря оказав-

шемуся излишку против душевой нормы, следует от нее отрезать некоторую площадь в пользу тех волостей, где обнаружен недостаток. На основании таких вычислений и соображений о возможностях фактически осуществить прирезку в ближайших к нуждающимся волостям местностях составляется проект такого межволостного поравнения с подробным расписанием количества и места прирезок или отрезок по волостям.

При распределении свободных запасов между волостями в основу принимаются два принципа—нуждаемость волостей в дополнительной прирезке и расстояние их от местоположения фонда. Прежде всего удовлетворяются ближайшие волости, а остатки отводятся для более отдаленных малоземельных сел и волостей. При одинаковой близости нескольких нуждающихся волостей распределяемые земли передвигаются к тем волостям, в которых общее количество земли меньше сравнительно с уездной нормой. Если же участки запасного фонда по дальности расстояний не могут быть отведены в 1918 году наиболее нуждающимся волостям, они передаются в пользование ближайших, хотя и менее или совсем (по норме) не нуждающихся.

Межволостное распределение земель производится или специально созываемыми для того уездными съездами волостных земельных отделов, или уездным земельным отделом при непременном участии представителей от заинтересованных волостей; иногда же и в особенности при наличности споров, особыми согласительными Комиссиями при примирительными камерами, состоящими из представителей уездного земельного отдела и представителей заинтересованных сторон. Решения таких камер могут быть обжалованы недовольной стороной в земельный Отдел Совета, а на решения последнего жалобы подаются в Губернский Совет, решения которого считаются окончательными.

Распределение земель внутри волости происходит не непосредственно между отдельными хозяйствами и лицами; волостные органы отводят землю местным коллективам—общинам, обществам, товариществам, артелям коммунам, которые и являются простейшей единицей временного земельного поравнения. Последние же, внутри себя, руководствуясь местными обычаями и указаниями органов центрального и местного управления, распределяют землю между входящими в его состав членами.

Таким собирательным субъектом поравнения, получающим отдельный отвод или уступающим некоторую часть своих земель другим единицам, является „община“, и „общество“. В последнем случае, однако, не всегда ясно, идет ли речь о „селенном обществе“, или же, как иногда и бывает указано, о „сельском обществе“. При этом особо оговариваются, что „при прирезках земля отводится только целым обществам“; хотя, впрочем, отдельным частям прежнего общества для отдельного получения земли, по их желанию, разрешается образовать самостоятельное общество. Иногда отдельный отвод земли части общества считается даже обязательным, а именно: „части земли причитающиеся на долю бедняков, выделять по возможности в одно место, дабы им, соединившись, легче было обрабатывать таковую в

смысле использования живого и мертвого инвентаря, и затем легче перейти к организации коммун.

Часто в качестве коллективной единицы земельного поравнения является селение, село, деревня, поселок, т. е. группы лиц, объединенных единством местожительства.

Сельско-хозяйственные коммуны, трудовые артели и товарищества, поскольку они существуют, представляют также самостоятельную единицу наделения. Они получают отдельный участок земли в первую очередь и „немедленно“. Место отвода определяется по добровольному соглашению земельных отделов с уполномоченными коммунами из земель, не занятых оседлыми хуторами“. Рабочие и служащие экономии, а также безземельные крестьяне деревень, объединяющиеся в коммуну или артель, получают участок земли, прилегающий к имению, и пользуются находящимся в нем инвентарем“.

Правило коллективности поземельного устройства распространяется также и на отдельные хозяйства, живущие обособленными хуторами и не входящие в состав общин, обществ и других коллективов. Из них специально образуются для этих целей коллективы или группы хозяйств, совместно получающих землю, отдельно от всех прочих коллективов. После поравнения им предоставляется разделиться и вести отдельное хозяйство. Мелкие поселения—менее 10 дворов могут быть причислены в какое-либо сельское общество.

Таким образом, органы земельного управления, до волостных включительно, как общее правило, распределяют землю между теми или иными коллективными объединениями, а не между отдельными хозяйствами, последние для участия в распределении земли „должны объединяться в какие-либо земледельческие союзы“.

Только лишь в порядке разрешения жалоб на неправильное распределение земли внутри обществ, волостные и уездные отделы входят в рассмотрение прав на земельное обеспечение отдельных лиц.

При распределении земли внутри волости между теми или иными коллективными единицами сколько-нибудь определенно проведенная замкнутость селения или общества в своих прежних границах встречается редко. Правда, принцип нерушимости межселенных меж еще не провозглашается кое-где, в некоторых случаях и само население просит не нарушать сельских границ, и они иногда действительно сохраняются; но эта, судя по имеющимся постановлениям, сравнительно редкие случаи, с одной стороны, а с другой стороны сохранение границ, понимается условие—в смысле сохранения основного ядра надельных и находящихся в фактическом пользовании земель.

Каждое общество прежде всего, сохраняет за собой свою надельную землю „по старым межам“ или полностью, или, по крайней мере, „не трогая ядра надела каждого общества“, в последнем случае, однако, излишек надельной земли сверх нормы отрезается в пользу общества с недостатком земли.

Помимо указанного условия о сохранении надельных земель, или па-

раллельно с ним, сельскому обществу предоставляется оставлять все его наличное земельное обеспечение, выраженное с дарственными и купчими членов общества землями, с сохранением пользования ими в 1918 г. на прежних основаниях. Кроме того, „общество и вообще трудовое население фактически пользовавшееся участками, которые по документам принадлежат не им, сохраняют право пользовании этими участками также на общих основаниях“; при условии, чтобы они обрабатывались и засевались. Встретился один только случай, когда земли, расположенные в пределах другого общества, предоставляются последнему. Таким образом, каждому обществу оставляются в пользование, прежде всего, земли, ранее находившиеся в его владении, арендованные и вообще состоявшие в его фактическом пользовании.

Практика сохранения за обществом его прежнего земельного обеспечения встречается в двух вариантах. В одних случаях нет упоминания об изъятии о пользования на селения какой-либо части этих земель, следовательно, можно думать, что прежнее пользование остается полностью [1]).

При таком положении, изменение старых селенных меж и в частности передвижение надельных границ производится лишь в исключительных случаях, и не иначе, как по обоюдному соглашению обществ. В других случаях, более или менее определенно идущих по пути межселенного управления, устанавливается порядок отрезки излишков сверх нормы от одних обществ и передачи их соседним обществам. Формулировка соответствующих постановлений подчеркивает, что именно посредством отрезки—прирезки и должно осуществляться поравнение землепользования, а не путем общих переверсток в пределах волости всех земель между всеми волостями. При таком частичном поравнении землепользования смежных селений, чтобы избежать образования заполосных участков допускается видоизменение границ надельной земли.

Более радикальное направление межселенного поравнения земель обнаруживается, повидимому, в тех случаях, когда формулировка постановлений об изменении границ носит повелительный характер. Каковы, например: „границы между обществами в пределах волости и межи в обществах упраздняются“.

„Уничтожить границы земельных между деревнями и селами“. Волостной Совет и Волостные Собрания не имеют права оставлять сельские границы и тем посеять вражду между отдельными обществами. „В последнем случае, и только в нем имеется указание и на самый характер распределения“: распределить всю землю в пределах волости по равной доле на каждого едока, а не по обществам, с сохранением в них границ. В аграрной практике, действительно, такие случаи встречались, как указывает материал.

---

[1]) В Угличском уезде Ярославской г., постановлено: „Земли из одной деревни в другую могут отдаваться только в том случае, если таковая окажется лишней и если все домохозяиева откажутся от иее, в противном случае вся земля (пахотная и покосная) остается при своей деревне“. 31/13. В Тульской губ. излишки сверх нормы могут и не отбираться, но должны облагаться рентой 23/10.

Для дополнительного отвода обществам и селениям земель из запасного фонда устанавливается некоторая очередность. В первую очередь получают прирезку наиболее малоземельные, а вслед за ними следующие общества по обеспеченности. Но и в большинстве случаев основным признаком выбора селений, которым отводится земля, является приближенность их к распределяемому фонду. „Из свободных земель, подлежащих распределению, в первую очередь должны получать крестьяне тех селений, в пределах коих находится земля не распределенной, затем, если окажется земля сверх принятых временных норм, жители соседних селений. „Земли частно-владельческих имений прирезаются окружающим, ближайшим обществам, причем их землепользование доводится по возможности до нормы. Если после этого остается свободная земля, то наделяются затем и более удаленные общества". Эти формулировки, как чаще всего встречающиеся, следует признать наиболее типичными и являющимся как бы общим правилом распределения. Соответственно ему, за всяким малообеспеченным селением признается право претендовать на ближайше расположенную к нему землю распределяемого фонда. В единичных случаях устанавливается такой порядок, что каждое селение подает в волостной земельный отдел заявление, какую землю, где и в каком размере оно желает обрабатывать. При наличности нескольких селений, претендующих на одну и ту же землю, раздел ее совершается путем соглашения селений, при недостижении такого—решением земельного отдела при участии специалистов.

Формулировка признаков для выбора селений встречается также и в обобщенном виде:

1) Земля отводится ближайшим к распределяемой земле селениям.

2) При одинаковой близости к распределяемой земле нескольких селений, в первую очередь наделяются селения, хозяйственно связанные с этой землей, т. е., а) арендовавшие эту землю, б) обрабатывавшие из части, в) отпускавшие рабочих для обработки этой земли.

3) при равной связанности с распределяемой землей нескольких селений, население их разбивается на три части в порядке обеспечения землей: а) в первую очередь удовлетворяются безземельные, ранее занимавшиеся земледелием в данной местности, б) во вторую очередь—нуждающиеся в земле и желающие вести хозяйство, но ранее не занимавшиеся земледелием. Таким образом, при равных правах на земельный участок нескольких селений для полного удовлетворения которых его площадь недостаточна, сокращается контингент призываемого к земле населения в указанной порядке.

По установлении селений или групп населения, подлежащих обеспечению из данного земельного запаса, последний и распределяется между ними, пропорционально наличному количеству душ и недостатка до принятой нормы. Если земельного фонда достаточно, то землепользование каждого селения доводится до полной нормы, если же не хватает до полной нормы, то земля отводится в размере фактического запаса.

Распределение земли между селениями, обществами и другими колле-

ктивами, помимо отдельных случаев, когда это берет на себя уездный земельный отдел с представителями от волостей или обществ лежит, как по общему правилу, на обязанности волостных земельных отделов, последние созывают волостные съезды представителей сельских обществ или отдельных селений, на этих съездах и намечается распределение по селениям помещичьих земель или поравнение землями прежнего пользования. В тех случаях, когда волость разбивается на группы селений, связанных общностью интереса, созываются совещания представителей заинтересованных селений, для раздела земель. Иногда образуются постоянные волостные распределительные комиссии из состава волостного земельного отдела и с участием в них командированного в волость землемера.

Волостные земельные отделы, волостные съезды, совещания заинтересованных обществ и комиссий определяют селения между которыми должна быть распределена земля, устанавливают долю участия каждого селения и место отвода. При наличности нескольких селений, претендующих на один и тот же участок, рекомендуется „всеми силами стараться“ достигнуть добровольного соглашения между заинтересованными сторонами. При недостижении соглашения производящий распределение орган постановляет свое решение, которое и является обязательным для сторон; недовольные могут обжаловать постановление в уездный отдел в течение установленного срока.

Такова в общих чертах схема действий по распределению земель, как она рисуется по тем местностям, где даны какие либо-определенные правила местным органам. Однакож, их нельзя обобщать на все губернии, уезды и тем более волости. На ряду с довольно подробной регулировкой всех стадий землераспределительного производства имеются, повидимому, значительные территории, где никахих сколько-нибудь точных правил не дается, а все распределение внутри волостей предоставлено „собственному усмотрению“ волостных органов. „Порядок передачи земель трудовому народу устанавливается на местах в зависимости от местных условий не только губерний уездов и волостей, но и в отдельности каждого селения в пределах местных правовых условий“. В этих широких рамках и „придерживаясь в принципе закона и социализации земли“ волостным земельным комиссариатам и отделам представляется право самостоятельного суждения по этому вопросу“.

Участие землемерно-технического состава в распределении земель также не везде является обязательным; размежевание происходит своими средствами. Это называется недостаточной наличностью землемерного персонала при общности территории межселенных разделов земли. В некоторых уездах землемерные силы направлены на выполнение подготовительных для осуществления основного и окончательного распределения работ по учету земель“, съемке, картографированию владений и даже к собранию статистического материала. Лишь только попутно при местном выполнении этих работ землемеры, как пользующиеся большим доверием населения, могут привлекаться, чтобы разрешить могущие возникнуть недоразумения по распределению земли“.

Распределение земель, и в особенности там, где оно происходило широко, не могло обойтись без споров и столкновений между заинтересованным в земле населением. Характер имеющегося у нас материала местных инструкций таков, что область фактического осуществления земельного раздела им не охватывалась.

Некоторые указания дают лишь те журналы и протоколы заседаний местных органов, в которых встречаются постановления по разбору возникших на местах при распределении споров и столкновений. Затем некоторые, но совершенно отрывочные указания на характер практики распределения встречаются в „докладах с мест“ по журналам съездов, а также с докладов разъездных инструкторов Комиссариата Земледелия.

Как видно из указанного материала, „есть общества довольные и недовольные, есть и такие, которые отказались от получения земли“, встречаются даже волости, в которых крестьяне отказались распределять землю согласно постановления Уездного Земельного Отдела, и „волостные коллегии оказались бессильными привести в исполнение это распоряжение[1]) в виду чего Губернским Земельным Отделом постановлено „реальной силой проводить земельную реформу“. К сожалениию, материалы не приводят мотивировки этих отказов, как равно ограничиваются в большинстве общим указанием: „есть споры между обществами“, „были недоразумения с соседними волостями“. Иногда добавляется, что возникшие конфликты улаживались мирным путем. Больше всего споров, повидимому, происходило при распределении покосов“.

Судя по протоколам Заседания Козьмодемьянского и Спасского уездных земельных отделов Казанской губернии, здесь довольно часто возникали споры из-за раздела приволжских лугов. Ближайшие к заливным лугам селения „категорически заявляли, что ближайшие луга они ни в коем случае не дадут косить другим“, в пользу которых должна быть отведена часть этих лугов. Отказ мотивировался, с одной стороны тем, что „они изстари косят эти луга и только ими живут“. С другой стороны, право исключительного пользования той или иной частью сенокоса обосновывается „старыми границами владения“ по прежним юридическим актам, которые нарушены „силой захвата незаконно“. Для иллюстрации характера этих конфликтов и практиковавшихся способов разрешения их, приведем следующий пример по журналу заседания Козьмодемьянского Уездного Земельного Отдела.

Граждане Нижне-Томлаевского, Байряшевского, Синьял-Чуратчиков-

---

[1]) К.-Никольская, В.-Ломовская, Ст.-Толювская и Аршиновская волости Ниж. Ломовского у., Пензенск. губ. Во Владимирск. г. „некоторые волости отказались делить без указания Учредительного Собрания, по поводу чего постановлено „убедить такие волости, что они будут лишены машин, плугов и пр., и их Советы должны быть переизбраны“. На этот случай в Уржумском уезде Вятской г., сделано общее постановление: „К лицам, не желающим подчиняться распоряжениям о разделе земель, будут применяться самые суровые меры, вплоть до выселения за пределы губернии“.

ского и Хорак-Косинского сельских обществ, основываясь на постановлении Уездного Земельного Комитета от 30 июля 1917 г., коим определялось оставить, согласно решения Казанского Окружного Суда, пользование лугами впредь до разрешения Земельного вопроса Учредительным Собранием на тех основаниях, на каких указаннные общества пользовались до 1917 года (с 1911 г.), ходатайствуют перед Земельным Отделом о присылке на остров ко дню покоса травы в достаточном количестве милиционеров, конных и пеших в вооруженном состоянии и небольшой отряд Красной Армии солдат для подавления мятежа могущего быть при косьбе.

Представители 1-го и 2-го Кинярского сельского общества объявляют, что решение Казанского Окружного Суда их доверители считают неправильным и что ими была подана в свое время жалоба в Правительствующий Сенат и что, за неполучением ответа на жалобу, пользуясь наступившим революционным временем, они считали себя в праве разрешить этот спор волей народа. Уездный Земельный Отдел, указав спорящим сторонам на то, что земельный вопрос в его общей совокупности разрешен Народным Правительством изданием основного закона о социализации земли и объяснив причины последнего вообще и в частности в отношении данного дела, постановил: 1) командировать землемера для выяснения общей площади спорных луговых угодий и затем произвести разверстку таковых пропорционально наличному количеству душ между заинтересованными в этом деле сельскими обществами, учитывая вместе с сим, также наличность владения луговой землей или другого общества в каком-либо другом месте, в целях установления наиболее справедливой душевной нормы наделов; 2) предупредив граждан заинтересованных сторон, чтобы они не приступали к сенокосу впредь до окончания землемерных работ и разверстки луговых угодий между сторонами.

В действительности социализация не была проведена в общегосударственном масштабе. Превращение всей территории России в единую передельную общину со сложной задачей уравнения земли по всей России практически не выполнимо. Как видим, земля осваивалась местным населением весьма разнообразно, случаев переселения из малоземельных губерний в многоземельные почти не наблюдалось, уравнение внутри селений проводилось повсеместно, межволостное поравнение норм проводилось уже реже, межуездное еще реже, а межгубернского не было совсем.

В губерниях Тульской и Орловской произошел „черный передел“, во многих губерниях поделили лишь земли нетрудового фонда, иногда в раздел шли земли и инвентарь высших слоев крестьянства. По подсчетам Центрального Статистического Управления ярко вырисовывается процесс нивелировки крестьянства:

„Таким образом, перед нами чрезвычайно яркая картина. С одной стороны, уменьшаются беспосевные с 11,4 до 6,5%, с другой—крупные посевщики сократились с 7,9 до 3,1%. Средняя же группа довольно сильно возросла[1]).

---

[1]) Б. Книпович. „Направл. и итоги аграрной политики 1917 — 1920 г.“. Сборн. „О земле“. М. 1921 г. стр. 25. Вып. I.

ГОДЫ ПЕРЕПИСИ.	Абсолютное число всех дворов.	Без посева.	% хозяйств.		
			Мелких с посевом до 4 дес.	Средних с посевом 4—8 дес.	Крупных с посевом более 8 десятин.
1916 год.	6.034.114	11,4	59,1	21,6	7,9
1919 год.	6.119.616	6,5	74,0	16,4	3,1

Цель „Основного закона о социализации земли“ оказалась достигнутой к концу лета 1918 г., крестьянство захватило землю и уравнительно ее разделило. Мечта длинного ряда поколений осуществилась, но итоги этой всероссийской дележки оказались значительно меньше, чем ожидали многие.

„Громадное количество земель, разделенное между многомиллионной массой крестьянства, дало ничтожные результаты. Специальная анкета Центрального Отдела Землетстройства позволила установить, что увеличение площади на едока выразится в ничтожных величинах: десятых и даже сотых десятин на душу. В громадном большинстве губерний увеличение это не превышало полудесятины; лишь в немногих оно достигает одной десятины.

Таким образом, положительные итоги раздела для малоземельных и безземельных слоев крестьянства были ничтожны. Отрицательные же были чрезвычайно ощутительны. Крупные владельческие хозяйства, дававшие высокие урожаи, представлявшие собой большую ценность, снабжавшие рынок большим количеством продуктов, были „разорваны на части“, были уничтожены. Исторически это было неизбежно. Революция могла происходить только в форме захвата земли и уравнительной дележки. Иной лозунг не мог бы иметь успеха среди крестьянства“ [1]).

Следовательно, лозунг захвата земли и уравнительного раздела являлся, так сказать, техническим приемом революционирования деревни, будучи лишен серьезного экономического значения.

После ухода социал-революционеров из состава правительства, центр землеустроительного дела был перенесен на почву коллективизации сельского хозяйства. „Перед трудовым крестьянством жизнь сама ставит вопрос о переходе к общественной обработке земли, чтобы восстановить эту культуру, которая разрушена войной... Мы идем постепенно от частной обработки земли к общественному хозяйству. Это необходимо нам для экономии сил и средств и мы к этому идем, создавая сельско-хозяйственные коммуны и советские хозяйства“, говорил В. И. Ленин на I Всерос. Съезде Земотделов, Комитетов Бедноты, и Коммун в 1919 г. [2]).

---

[1]) Там же стр. 29.

[2]) Труды назв. Съезда, М. вып. I, стр. 10—11.

Вторым характерным моментом земельной политики Советской власти после ухода из правительства партии соц.-револ. была борьба с деревенской буржуазией. Это нашло себе выражение в декрете В.Ц.И.К. об организации деревенской бедноты, от 11 июля 1918 г. Предполагалось, что деревенская беднота, как свободная от собственнических инстинктов крестьянской стихии, при содействти органов Советской власти создаст производственые с.-х. коллективы-коммуны и советские хозяйства. Эта мысль и легла в основу „Положения о социалистическом землеустройстве" от 14 февраля 1919 г., изданного в развитие „Основного закона социализации земли". 19 марта 1919 г. была издана „Инструкция" по применению „Положения о социалистическом землеустройстве". ГлаваIII-я названной „Инструкции" (лит. Б) говорит об „установлении нормы земельного наделения".

Согласно „Инструкции" выработка нормы наделения возлагается на Губернские Земельные Отделы и производится при участии Губернских Статистических учреждений.

Нормы наделения устанавливается по соответствию с местными естественными и хозяйственно-экономическими условиями, для чего губерния разбивается на районы.

При невозможности же разбивки губерний на районы, за отсутствием необходимых материалов, нормы устанавливаются по каждой волости.

В основание для установления районов и норм кладутся материалы почвенных, оценочно-статистических и других специальных исследований, сельско-хозяйственных и поземельных переписей и прочие, могущие быть полезными данные.

Основанием для исчисления нормы наделения служит трудовое хозяйство данного района, не применяющее наемного труда и не отпускающее на заработки членов семьи; размер нормы устанавливается *по обычно* встречающемуся в среднем хозяйстве составу сельско-хозяйственных угодий.

Размер нормы наделения рассчитывается на наличную душу едока, принимаемую за разверсточную единицу. По постановлению Губернского Земельного Отдела в определение норм могут быть внесены поправки в зависимости от состава семьи, возраста и трудоспособности.

В тех же случаях, когда нормы наделения определены из расчета на рабочую силу или произведены необходимые для сего предварительные вычисления, нормы эти могут быть сохранены по особому постановлению Губернского Земельного Отдела.

В случае недостатка земель в районе для наделения по норме и невозможности расселения или переселения, нормы наделения понижаются до общего среднего на разверсточную единицу размера всех подлежащих распределению в пределах района земель.

Для районов; в которых встречаются резко отличающиеся разряды почвы, устанавливаются пределы колебаний обще-районной нормы в зависимости от урожайности земель разных разрядов, но при этом количестве распределяемых земель соответствующего района изменению не подлежит. Для

№№ по порядку.	НАИМЕНОВАНИЕ ГУБЕРНИЙ.	Всего населения по данным переписи 1917 г.	Количество десят. приходящихся на едока, площадь земли из всего б. нетрудов. владения губернии.	Количество десятин б. нетрудового владения, поступивш. в пользов. трудового населения на одного едока.	Основание нормы земельного наделения по сведениям на 15 нояб. 1919 года.	Колебание предположенных величин норм земельного надела.
1	Астраханская .	589.860	4,01 дес.	3,69 дес.	По едокам.	3,49—16,09 д. по степям до 23,07 дес.
2	Архангельская .	239.854	—	—	—	—
3	Витебская . . .	—	—	—	„ „	1,18— 1,33 д.
4	Владимирская .	1.563.409	0,28 „	0,28 „	„ „	—
5	Вологодская . .	1.604.545	0,16 „	0,15 „	„ „	2,07— 5,04 „
6	Воронежская . .	3.273.153	0,35 „	0,29 „	„ „	1,08— 1,48 „
7	Вятская . .	3.365.887	0,04 „	0,03 „	„ „	2,77—11,00 „
8	Гомельская . . .	1.729.901	0,29 „	0,16 „	„ „	—
9	Могилевская . . .	—	—	—	„ „	0,75— 1,84 „
10	Казанская . . .	—	—	—	—	—
11	Калужская . . .	1.328.912	0,54 „	0,50 „	—	—
12	Костромская . .	1.641.661	0,13 „	0,10 „	„ „	2,50— 3,00 „
13	Курская . . .	2.728.256	0,24 „	0,10 „	„ „	—
14	Московская . .	1.559.881	0,18 „	0,09 „	—	—
15	Нижегородская .	1.731.526	0,31 „	0,17 „	—	—
16	Новгородская .	1,506.161	0,13 „	0,09 „	—	—
17	Олонецкая . .	403.608	0,04 „	0,007 „	—	—
18	Орловская . . .	2.214.790	0.34 „	0,29 „	„ „	1,27— 1,63 „
19	Пензенская . . .	1.777.869	0,40 „	0,35 „	—	—
20	Пермская . . .	—	—	—	Рабоч. силу.	2,83— 8,68 „
21	Петроградская .	785.366	0,81 „	0,77 „	—	—
22	Рязанская . . .	2.262.592	0,35 „	0,31 „	—	—
23	Саратовская . .	2.718.881	0,85 „	0,76 „	—	—
24	Симбирская . .	1.852.507	0,40 „	0,37 „	—	—
25	Смоленская . .	1.795.129	0,43 „	0,37 „	По едокам.	1,61— 2,48 „
26	Тульская	1.661.126	0,46 „	0,39 „	„ „	1,49— 1,44 „
27	Ярославская . .	1.114.196	0,22 „	0,16 „	„ „	1,80— 3,00 „

тех местностей, где земля не может быть отведена полностью в соответствующем составе угодий по районной норме, допускается зачет одних угодий другими.

При отводах земель коммунам установленные нормы наделения повышаются по постановлению Уездных Земельных Отделов. Размер установленных норма наделения сообщается Уездным Земельным Отделам для руководства при отводе земель волостям.

Центральный Отдел Землеустройства произвел обследование по ряду губерний о нормах наделения землей, фактически осуществившихся, с выделением прирезок на душу известного бывшего нетрудового фонда. Результаты этого обследования представлены в следующей таблице (см. табл. на стр. 114).

В таблице говорится о величине норм в крестьянских индивидуальных хозяйствах. Теперь представляется интересным посмотреть, сколько пашни приходится на 1 едока и 1 рабочего в сельско-хозяйственных коммунах и артелях.

№№ по порядку.	ГУБЕРНИИ.	Пашни.			
		На одного едока.		На одного рабочего.	
		В коммуне.	В артели.	В коммуне.	В артели.
1	С. Двинская	0,2	0,3	3,8	0,4
2	Вятская	1,3	0,9	3,3	0,8
3	Калужская	1,0	0,5	1,8	1,1
4	Ярославская	1,3	0,8	2,3	1,6
5	Петроградская	1,1	0,8	1,9	1,7
6	Екатерининская	0,8	0,8	1,8	2,0
7	Челябинская	1,4	2,5	3,1	1,1
8	Курская	—	0.5	—	0,9
9	Царицынская	3,8	—	8,4	—
		1,0	0,5	2,8	1,2

Как видим, и здесь нормы невелики, хотя привилигированное положение коммун перед артелями отмечается достаточно определенно, хотя необходимо здесь напомнить, что сельско-хозяйственных коммун на надельной земле образовалось только 7%, а артелей—30% [1]).

[1]) Подробнее—см. в предисловии.

Следующей фазой развития вопроса о нормах землепользования явился „курс на середняка“, вызвавший 30 апреля 1920 года декрет Совета Народных Комиссаров „О переделах земли“. Названный декрет положил конец бесконечным, часто ежегодным переделам земли в уравнительных целях. В отношении норм декрет разрешает частные переделы пахотных земель в том случае, когда сельский совет решает отобрать у отдельных землепользователей излишка состоящей в их пользовании *сверх трудовой нормы* данного района земли“ (§ 8 лит. б). Через месяц был издан (27 мая) декрет ВЦИК. „Об увеличении размера землепользования в трудовых хозяйствах“ следующего содержания:

„В целях развития производительности сельского хозяйства Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров, в изменение ст. 25 декрета о социализации земли, ст. 10 „Положения о Социалистическом Землеустройстве в ст.ст. 44—46 Инструкции по его применению, постановил:

1. В пользование трудового населения, ведущего интенсивное земледельческое хозяйство (хозяйства с многопольными севооборотами, с промышленными культурами, как-то: лен, сахарная свекла, табак и т. п., а также хозяйства, где произведено коренное улучшение земельных угодий), оставляется все то количество земли, которое находится в его фактическом пользовании, и обрабатывается силами самого хозяйства, без применения наемного труда, хотя бы это количество земли было выше установленных для данного района норм наделения землею.

2. Указанные в ст. 1 настоящего декрета увеличение размера землепользования может быть применено, по особым постановлениям Губземотделов, также и к тем хозяйствам, которые перейдут к многопольному севообороту и возделыванию промышленных культур или произведут коренные улучшения земли.

3. Допускаемое статьями 1 и 2 настоящего декрета увеличение размера землепользования распространяется на все трудовые земледельческие хозяйства, без различия форм из землепользования (общинная, товарищеская, отрубная, хуторская и т. п.).

4. Действие настоящего декрета не распространяется на районы, где землеустроительные работы по отводу земель волостям и внутриволостному разверстанию уже закончены путем проведения границ в натуре“.

Этот декрет является шагом вперед от уравнительной психологии всего предыдущего законодательства революционного периода о земле и нормах ее использования. Центральный Отдел Землеустройства 21 августа разослал „всем земельным отделам“ пространный циркуляр (№ 59), подчеркивающий, что декрет 27 мая создает „поощряющие стимулы для улучшения хозяйства, допуская возможность увеличения размеров землепользования, вводящих улучшения“. Далее циркуляр предлагал руководствоваться при применении декрета СНК от 27 мая следующими указаниями:

1. Для применения декрета к данному хозяйству необходим но, чтобы

последнее удовлетворяло одновременно обоим условиям, указанным в ст. 1 декрета, являясь *интенсивным* (хозяйство с многопольными севооборотами), хозяйства, в севообороте которых возделывается разные промышленные растения, например: лен, сахарная свекла, табак, масличныя растения и т. п.; хозяйства, где произведено коренное улучшение земельных угодий было в то время трудовым.

2. Под упоминаемым в ст. 1 декрета коренными улучшениями земельных угодий понимаются: искусственное улучшеиие и орошение, расчистки почвы от камней, улучшение лугов и культирование болот, укрепление песков и оврагов, внесение в почву долгодействующих минеральных удобрений (мергелевание почвы), и т. п. меры, надолго обеспечивающие производительность почвы.

3. Интенсивными хозяйствами могут быть признаваемы хозяйства, как одиночные (хутора или отруба) так и общинные (напр. общины с многопольными севооборотами).

4. Статья 1 декрета имеет ввиду сохранение землепользования в пределах трудовой нормы лишь фактически существующих культурных трудовых хозяйств, как при временном распределении земель, так и при окончательном землеустройстве после издания декрета, но отнюдь не дает права лицам и объединениям, хозяйства которых хотя бы и культурно-трудовые, ранее опубликования декрета были уменьшены в установленном порядке временного распределения земель или окончательного землеустройства, требовать возврата или прирезки земель свыше общей для данной местности нормы наделения при землеустройстве.

5. Органы землеустройства при подготовке волостных отводов и внутриволостного разверстания обязываются учитывать и принимать во внимание, как непосредственное, так и по заявлениям пользователей, хозяйства, удовлетворяющие требованиям декрета 27 мая 1920 г. Объединения же и лица, желающие, чтобы учет таковых хозяйств, состоящих в их пользовании, еще до времени приступа к подготовке дел подают соответствующие заявления в Уземотделе. После окончания подготовки, упомянутые заявления, в случае их подачи, могут быть принимаемы во внимание органы землеустройства лишь в тех случаях, когда это не поведет к задержкам в составлении и исполнении проектов землеустройства.

6. Для обследования хозяйств образуются специальные комиссии в составе представителей Уземотдела и Волземотдела, агронома и землемера, причем последний может являться одновременно и представителем Уземотдела. На обязанности Комиссии лежит обследование подлежащих хозяйств на месте и составление доклада Уземотделу по вопросу о том, удовлетворяют ли указанные хозяйства требованиям декрета. Вопрос окончательно разрешается Уземотделом, причем решение может быть обжаловано лишь в кассационном порядке в 14-ти дневный срок в губземотдел.

7. По ходатайствам отдельных и групповых хозяйств, которые только предлагают перейти к интенсивному культурному производству (ст. 2 декрета,

порядок подачи заявлений, образование комиссии и производства ими обследований (остается тот же), но с соблюдением следующих специальных условий: а) комиссия составляет план будущего хозяйства и устанавливает порядок и срок перехода, если вообще признает фактически осуществимым, по условиям места и времени проектируемое улучшение хозяйства; б) план этот, равно как срок и порядок его осуществления, должны быть приняты пользователями данного хозяйства или объединения к исполнению, причем от сельско-хозяйственных объединений требуется выражение согласия на такое принятие в приговоре большинствам не менее $^{2}/_{3}$ полноправных членов объединения, а от одиночных хозяев (хуторян или отрубников) в соответствующей подписке; в) на случай возможного неисполнения обязательства о переходе к хозяйствам по новому плану в обусловленный срок, в проекте землеустройства обозначается, в целесообразных с точки зрения землеустройства границах площадь земли, условно оставляемая в составе данного землепользования сверх местной нормы до нормы трудовой, г) в случае невыполнения упомянутого обязательства условно оставленная площадь изъемлется из соответствующих землепользований и поступает в распоряжение уземотдела для надлежащего использования, о каковых последствиях стороны предупреждаются при предъявлении проекта землеустройства, с указанием им местоположения условно оставляемой площади в натуре. Обследованные и подготовленные к разрешению в вышеизложенном порядке ходатайства об увеличении размера землепользования на основании ст. 2 декрета с заключением уземотдела представляется последним на утверждение Губземотдела, которым и решается дело в окончательной форме. В случае возникновения споров или сомнений о правильности выводов комиссии о фактической возможности осуществления проектируемого улучшения хозяйства, губземотдел должен назначить для обследования дела новую комиссию, с введением в нее представителя Губземотдела.

8. Под упоминаемыми в ст. 4 декрета районами, на которые не распространяется его действие, разумеются лишь те районы, где произведены ограничительные работы по окончательному землеустройству в порядке Положений и Инструкций о нем (отводу земли сельско-хозяйственным объединениям и отдельным землепользователям), а не по распределению земель во временное пользование.

9. Земельные переделы в сельских обществах, землепользование которых увеличено против нормы наделения при землеустройстве на основании статей 1 и 2 декрета от 27 мая 1920 г., производятся в точном соответствии с требованиями декрета о переделах от 30 апреля сего года.

10. На агрономические организации губерний возлагается обязанность немедленно выработать типичные для каждого естественно-исторического и экономического района губернии многопольные севообороты и преподать их, по утверждении Губземотделом, для руководства местным комиссиям (ст. 6).

11. Все земельные отделы губернии обязываются принять меры к широкому и всестороннему осведомлению населения о декрете 27 мая 1920 г.

и настоящем циркуляре, причем перепечатания их в местной прессе и на особых листовках, докладов на съездах Советов и партийных конференциях крестьян, а также письменной и устной агитации во всех других доступных формах.

Такими путями в вопросе о норме наделения землей в суровом процессе жизни намечалась необходимость отказа от утопического, перманентного поравнения и избрать иные пути аграрной политики, которая в совокупности с прочими сторонами жизни с весны 1921 г. вступила в полосу „новой экономической политики“.

IX.

Учет земель и Государственная запись землепользования.

I. Учет земель.

Национализация земли естественно выдвинула потребность точного учета подлежащей распределению площади, а равно и числа населения, между которым эта земля должна быть распределена, и, наконец, хозяину всей земли — государству, взявшему на себя трудную и сложную задачу регулирования всего хозяйственного оборота земли, необходимо постоянно быть в курсе положения дела фактического пользования распределенной земли. Другими словами, само существо политики создания социалистического землеустройства требовало и создания „социалистического кадастра“.

Теперь посмотрим, как обстояло дело в этом отношении с организационной стороны.

По Инструкции „по применению Положения о Социалистическом Землеустройстве“ (ст. 36—39) паралельно с учетом населения должен производиться учет всех земель волости, при этом в особую ведомость выделяются земли, не подлежащие распределению в единоличное пользование. Самый учет земель должен производиться назначенными для этой цели землемерами на основании планового материала и других данных.

В развитие этих общих положений 23 сентября 1919 года была издана Нар. Ком. Земледелия особая „Инструкция по учету земель для надобностей социалистического землеустройства“. Прежде всего здесь необходимо еще раз остановиться на том, какие земли идут в единоличное распределение и какие нет. Согласно ст. 9-ой „Положения о социалистическом землеустройстве“ не подлежат распределению в единоличное пользование следующие земли:

1) находящиеся в ведении Советских и общественных культурно-просветительных учреждений (сов. хоз. школы, опытные поля и пр.);

2) бывшие земли нетрудового пользования, на которых организованы или предполагается организовать Советские хозяйства;

3) бывшие земли нетрудового пользования, оставленные в ведении Земотделов для организации товарищеского общего хозяйства;

4) земли специального назначения: городские, селитебные, поселковые, курортные, занятые промышленными, фабрично-заводскими предприятиями, путями сообщения и т. д.;

5) все вообще земли, ко времени вступления в силу настоящего положения еще не распределенные в единоличное пользование.

Таким образом „Положение о социалистическом землепользовании“, вообще клало предел единоличному распределению земель, хотя в особом примечани к ст. 9-ой „Положения“, указывалось, что распределение земли в едииоличное пользование возможно и после вступления в силу „Положения“, во всех случаях, „когда по тем или иным причинам, например, вследстствие иностранной или белогвардейской оккупации, крестьянское население не получило в свое пользование бывших земель нетрудового пользования и когда отвод таких земель в единоличное пользование не возможен без ущерба интересам товарищеского земледелия“. И наконец „все остальные земли безусловно могут подлежать распределению в единоличное пользование в пределах, установленных для каждото района норм наделения“.

Трудно определить какое практическое значение имеет последний параграф, принимая во внимание всю сумму выше перечисленных ограничений.

Как показал опыт, это было самое непопулярное среди крестьян место „Положения о социалистическом землеустройстве“. Усиленная коллективизация форм землепользования, проводившаяся в первый период по изданию „Положения“, вызвала на местах ряд недоразумений, и 9 апреля 1919 года была разослана циркулярная телеграмма за подписью Председателя Совета Народных Комиссаров и Нар. Ком. Земледелия о недопустимости принудительных приемов в деле введения новых форм землепользования. [1]) Назван ная телеграмма на местах была понята слишком прямолинейно — население стало чинить препятствия к отводу земель различным коллективам-советским хозяйствам, коммунам и т. п. Это обстоятельство вызвало со стороны Народного Комиссариата Земледелия особый срочный циркуляр (№ 12 от 16 мая 1919 года) „о порядке отвода земель“. В виду принципиального значения названного циркуляра (уже частью нами цитированного выше) для определения ярко-коллективистической землеустроительной политики Советской власти за описываемый нами период, приводим этот циркуляр в целом виде

„В разъяснение ст. 9-ой „Положения о социалистическом землеустройстве“, касающейся „включаемых в распределение земель, и циркулярной телеграммы от 9 апреля, за № 7/352, за подписями Председателя Совнаркома тов. Ленина и Наркомзема тов. Середы, поясняющей условия отвода земель для образования Советских хозяйств, коммун и других сельско-хозяйственных коллективов, сообщается для руководства и исполнения следующее:

Народный Комиссариат Земледелия, на точном основании Положения о социалистическом землеустройстве, всецело стремится к организации более выгодного крупного производства в сельском хозяйстве, т. е. к организации

---

[1]) Текст телеграммы приведен выше. И. К.

Советских Хозяйств и разного вида трудовых сельскохозяйственных коллективов.

Организовывая Советские хозяйства, призванные стать культурно-агрономическими центрами, снабжающими окружающие крестьянские хозяйства улучшенными семенами и усовершенствованными орудиями обработки, способствующими улучшению крестьянского скота предоставлением племенных производителей, показывающими способы улучшенной обработки полей и результаты такой обработки,—Советская власть стремится оказать этим путем существенную помощь крестьянскому хозяйству. Организуемые Советские Хозяйства должны стать рассадниками практических агрономических знаний, доказывающими на своем примере все преимущества крупного производства в сельском хозяйстве, и должны оказывать практическую хозяйственную помощь окружающему земледельческому населению, желающему перейти к крупному производству путем товарищеского соединения своих обособленных до сих пор хозяйств.

Придавая столь важное значение организации Советских Хозяйств, Народный Комиссариат Земледелия признает совершенно недопустимым разрушение хозяйств уже существующих как путем распределения земель их среди населения, так и путем расхищения и растаскивания необходимого хозяйству сельскохозяйственного инвентаря или другим каким нибудь путем. Все уже сорганизованные и начинающие функционировать хозяйства должны быть во что бы то ни стало сохранены. Они должны явиться совершенно неприкосновенными для местного населения, и все притязания его на такие хозяйства должны отклоняться всеми имеющимися в распоряжении земотделов мерами.

Что же касается до организации новых Советских Хозяйств, то циркулярной телеграммой от 9-го апреля с. г., за № 7/352 вменяется в обязанность земотделам соблюдать при этом необходимую осторожность и осмотрительность. Означенной телеграммой устанавливается, что при организации новых Советских Хозяйств необходимо строго учитывать как интересы общегосударственные, так и интересы местного населения, и только после изучения в каждом отдельном случае всех сопровождающих организацию хозяйств обстоятельств можно принимать то или иное решение, при чем необходимо всячески избегать ненужных и вредных для крестьянского хозяйства стеснений в его землепользовании, естественно настраивающих крестьян против Советских Хозяйств. При этом организация Советских Хозяйств и сельско-хозяйственных коллективов из пришлого населения должна производиться лишь на землях, составляющих нераспределенный государственный земельный фонд, т. е. на землях, которые к моменту опубликования Положения о социалистическом землеустройстве 14 февраля 1919 года еще не были закономерно распределены в пользование трудового земледельческого населения.

Закономерной передачей земли в пользование трудового населения признается передача ее в точном соответствии с указаниями Центральной

власти на основании Инструкций или постановлений Губернских и Уездных земельных отделов или уполномоченных на то губернских земельных съездов.

Распределение земель по постановлениям Волзсмотделов, разного рода районных и волостных съездов и собраний, а то и на основании постановлений отдельных обществ и селений и т. д., не могут признаваться за деяния правомерные и надлежит их рассматривать и оценивать как неправильные земельные захваты, не могущие для населения служить основанием при определении его прав на землепользование. Так, например, в прошлом году во многих местах население совершенно неправильно захватило в свое пользование земли, предназначенные для организации государственных хозяйств; были захвачены земли, обслуживающие нужды разных сельскохозяйственных опытных и учебных учреждений (опытные поля и участки, фермы с.-х. школ и т. д.), отдельные угодья или поля, обслуживающие нужды этих же учреждений; например, были захвачены покосы, посевы клевера и т. д., или же население приступало к разделу бывших нетрудовых владений без разрешения уполномоченных на то земельных органов. Естественно, что такие неправильные земельные захваты должны быть ликвидированы, если этого требуют интересы землеустройства вообще и организация в данной местности государственных хозяйств в частности. Такая ликвидация не только допустима, но и безусловно необходима, если распределению подверглись, вопреки неоднократным указаниям центра, имения и земли специальной культуры (огороды, свеклосахарные плантации и пр.), на которых возможно организовать Советские Хозяйства с высоким производством.

Равным образом, к организованным Советским Хозяйствам могут быть просоединяемы и отдельные, необходимые для существования хозяйства, угодья, в частности луга, которые в минувшем году за невозможностью использования их Советскими организациями, были временно, на 1 год, предоставлены населению.

Переданные в пользование трудового земледельческого населения временно, на 1 год, или до особых распоряжений, земли бывшего нетрудового владения могут быть также изъяты из пользования крестьян, если они обеспечены землей по норме, принятой при землеустройстве, а переданные им сверх этой нормы во временное пользование земли необходимы для организации государственных хозяйств, товарищеского земледелия или зачислены в уездный, либо губернский земельные запасы или в государственный переселенческий фонд.

Права всех землепользователей на землю должны быть оформлены в порядке Инструкции по применению Положения о социалистическом землеустройстве, причем указывается, что поступающая в пользование трудового земледельческого населения земли, согласно точному смыслу и духу Положения о социалистическом землеустройстве, может быть используема при желании населения и в порядке организации единоличных хозяйств в виде общинного, поселкового и других землепользований. Установление форм

землепользования в каждом отдельном сельскохозяйственном объединении предоставляется исключительно воле большинства того же объединения, причем несогласное меньшинство, если оно составляет группу более одной пятой из общего числа домохозяев этого объединения, может требовать себе самостоятельного отвода земель (ст. 87 Инструкции по применению).

Поэтому все ссылки на запрещение циркулярной телеграммой 9 апр. 7/352 изъятия земель в тех случаях, когда такое изъятие, хотя бы использования трудового населения, производится при землеустройстве для организации Советских Хозяйств и других видов коллективного землепользования, для разного рода выделов, обменов, передвижений и округлений земель, в целях предоставления взамен изъятых земель других участков, более целесообразно расположенных, являются безусловно неправильными и не заслуживающими внимания.

Осуществляемое Советской властью социолистическое землеустройство ставит прямой своей задачей уничтожить столь вредную в хозяйственном отношении чресполосицу и дальноземелье крестьянского землепользования и стремится оказать этим существенную помощь крестьянскому хозяйству в деле наиболе рационального устройства обрабатываемой крестьянами с.-х. площади.

В этих целях, для устройства земель вновь возникающих коллективов из групп местного земледельческого населения, на точном основани Положения о социалистическом землеустройстве, вполне допустимо из'ятие этих земель для отвода к одному месту или соединения их в возможно наименьшее число отдельно расположенных и хорошо устроенных участков, если бы даже такие группы составляли меньшинство членов соответствующих сельско-хозяйственных об'единений (обществ селений и проч.). Таким группам должна быть отведена земля на основании ст. ст. 63 и 97 Положения о соц. зем. и в порядке ст. ст. 90, 92—94 и 106—114 Инструкции по применению этого Положения в должном количестве и соответствующего качества, отнюдь не ставя при этом вновь образуемые хозяйства в такие условия, при которых они являлись бы не жизнеспособными (например, отвод земель в большом удалении от поселения, в безводных и неудобных местах и т. п.).

Согласно примечания к ст. 9 Положения о соц. зем., населению могут быть отводимы в порядке землеустройства и земли, еще не распределенные к моменту издания Положения о соц. зем. при соблюдении следующих условий: а) если Советская власть за недостатком сил и средств лишена возможности организовать на частях или полных площадях нераспределенных земель государственное хозяйство; б) если население, по причинам от него независящим (белогвардейская, германская или другая антисоветская оккупация и т. п.), не осуществило своего право использования бывших земель не трудового владения и при том не удовлетворено землею в пределах местных норм, принятых при землеустройстве, а участки нераспределенных земель принадлежат к числу имений так называемаго кабально-кре-

постнического типа, т. е. таких, в которых не имелось высокого производства и проектируемые к распределению участки которых обрабатывались преимущественно крестьянским скотом и инвентарем, путем сдачи крестьянам в аренду исполу, за отработки и т. п.

Настоящим циркулярным распоряжением вновь подтверждается к неуклонному исполнению указание циркулярной телеграммы от 9 апреля за № 7/352 о том, что для соединения трудящихся на земле в коллективы для совместной обработки земли коммунами, артелями, товариществами, в порядке общественных запашек и проч., не может быть применяемо никакого принуждения со стороны органов власти, и что такое соединение допустимо, желательно и плодотворно только в порядке добровольного и сознательного соглашения групп населения, наилучше достигаемого показательной —культурно-экономической работой Земотделов.

На все органы Земельного управления на местах возлагается обязанность немедленного всестороннего раз'яснения населению, в полном соответствии с изложенным в настоящем циркуляре, всего значения и характера Советских хозяйст, как полезных для самого крестьянства. Для этой цели должны быть использованы всякого рода съезды, сходы собрания и т. п., а также должны посылаться специальные ответственные инструкторы. О всем выполненном в этом отношении—точно извещать Наркомзем.

Все указания настоящего циркулярного обращения предлагаются к точному и неуклонному руководству местных органов земельного управления, под страхом строгой ответственности.

Таким образом, в 1919 году Советская власть по существу к единоличному распределению земли относилась как к терпимому лишь, но отрицательному по существу явлению, как отсталому и подлежащему исчезновению.

Обращаемся вновь к „Инструкции по учету земли для надобностей социалистического землеустройства".

Согласно п. 3 названной „Инструкции", учет земель производится по каждой волости особо и должен в итоге дать полный земельный инвентарь волости, с перечнем всех землепользований, имеющихся во время производства учета, означение общего пространства всей земли в каждом отдельном землепользовании и составляющих его отдельных участках [1]) с разделением земли на угодья и разряды неудобных земель.

В основу определения местоположения границ площади и состава участков, кладутся планы и примыкающие к ним акты, а в случае отсутствия, недостаточности или неудовлетворительности таковых—все прочие документы по данным земельным участкам.

При работах по земельному учету имеются в виду также волостные карты, военно-топографические карты разных масштабов, атласы и карты,

---

[1]) О понятии „отдельного участка" и „отдельного землепользователя" см. далее —о форме и порядке записи государственного землепользования.

составленные межевым ведомством, уездные планы, все вообще картографические материалы, изданные земствами и друг., а равным образом материалы по произведенным статистическим, оценочным и другим обследованиям и переписям.

Необходимые для производства учета земель планы и документы должны были извлекаться землемерами из мест их обычного нахождения, как в учреждениях, подведомственных Народному Комиссариату Земледелия, так равно и прочих установлениях.

Результатами учета земель должны явиться волостные земельно-учетные карты и списки-реестры.

Состав учетных материалов, привлекаемых к делу учета земель, следующий:

1) акты аемлеустройства группового и единоличного.

2) планы и акты поземельного устройства крестьян, быв. государственных;

3) планы и акты поземельного устройства крестьян, б. владельческих;

4) планы и акты поземельнгго устройства прочих групп сельского населения;

5) планы и акты межеваний генерального, специального, местных и особенных;

6) планы на церковные земли;

7) планы ведомства государственных имущест, удельного, лесного и пр.; в частности, планы оброчных статей;

8) планы, составленные по требованиям лесоохранительных комитетов;

9) планы и акты планировки и землеустройства городов и других поселений;

10) планы полос отчуждения железных дорог, материалы инженерных изысканий, планы шоссейных и водных и путей т. п.;

11) планы земель, состоящих в залоге:

а) в быв. крестьянском банке,

б) в быв. дворянском банке,

в) в быв. частных и общественных поземельных банках;

12) планы, сопровождавшие различные сделки на землю, помимо залога;

13) планы хозяйственные и иные частных съемок и

14) все прочие плановые материалы и акты, могущие быть использованными для целей поземельного учета.

Собранные по волостям плановые материалы группируются по современной пригодности их для целей определения местоположения, границ, площади и состава угодий отдельных участков и по их технической достоверности.

По степени соответствия плановых данных современному состоянию, плановые материалы разделяются Инструкцией на следующие группы:

а) планы и акты землеустройства, как группового, так и единоличного и все прочие планы, близкие по времени их составления к моменту производства земельного учета;

б) планы и акты поземельного устройства быв. государственных и владельческих крестьян и примыкающие к ним по времени их составления все прочие плановые материалы;

в) планы и акты межеваний генерального и специального.

Последняя группа актов может быть использована непосредственно для целей поземельного учета лишь в том случае, если по местным естественным и экономическим условиям не произошло резких изменений в количестве и качестве земельных угодий со времени их составления.

В пределах каждой группы относительная техническая ценность материалов устанавливается путем их камеральной экспертизы, осмотра участков на месте, проверка в натуре и сравнением имеющихся с результатами позднейших измерений.

Поверка и дополнение плановых материалов в натуре для целей земельного учета производится рекогносцировочным путем с применением инструментальной с'емки лишь в случаях крайней необходимости, соответственно техническим указаниям по производству землемерных работ при социалистическом землеустройстве.

Если планов на данный участок нет вовсе, или же они по своей несовременности или неверности не могут служить достаточным основанием к определению его местоположения, границ, площади и состава, то для целей земельного учета используются и следующие документы:

1) владенные записи на земли крестьян, быв. государственных;

2) уставные грамоты, данные и вводные листы на земли крестьян, быв. владельческих;

3) актовые материалы на земли быв. казенные, удельные, лесного ведомства, государственных имуществ и других ведомств;

4) домументы на земли церковные;

5) документы отграничения городских территорий и иных селитебных площадей от территории уезда, подлежащей землеустройству;

6) алфавитные списки дач и экономические примечания;

7) данные нотариальных архивов и документы, им соответствующие;

8) вводные листы;

9) земские окладные книги позднейших лет;

10) списки владений, имеющихся в волостях;

11) материалы казенных палат;

12) все имеющиеся в земстве, кроме окладных книг, данные по земельному учету разного времени.

При пользовании документами для целей учета земель надлежит распределить документы на группы, выделяя, с одной сторны, документы, которые имеют самостоятельное значение (п.п. 1—5), и с другой—документы лишь вспомогательного свойства (п.п. 6—8).

Контроль правильности и полноты произведенного по каждой волости учета земли в обмежеванных местностях производится путем сличения суммы установленных при учете площадей отдельных участков земли с площадью

тех же дач государственного межевания, или иных отграниченных площадей, которые составляются из этих участков, причем в отношении допустимости в пределах расхождений сличаемых величин надлежало руководствоваться постановлениями, содержащимися в технических указаниях по производству землемерных работ при социалистическом землеустройстве. Основанием для контроля поземельного учета принимается одна или несколько смежных, обрамленных одной сплошной линией, дач межевания (учетная дача). Учетные дачи должны сплошь покрывать всю территорию волости. Площадь учетной дачи устанавливается на основании исчисления ее, произведенного при государственном или ином более позднем межевании, показания коего принимаются за более достоверные. Каждый отдельный участок земли, входящий в состав современных землепользований должен быть приурочен к одной из учетных дач, на которые распределяется территория волости. Все случаи превышения площади учетной дачи над суммой площадей, составляющих ее участков (недоучет), а равно случаи превышения суммы площадей участков, образующих учетную дачу, над площадью этой последней (переучет), должны быть тщательно оценены при окончательном установлени и поземельного счета. При контроле поземельного счета, особенно в случае недоучета, должна быть устранена возможность пропуска при учете отдельных землепользователей или входящих в их землепользования отдельных участков земли.

По мере производства работ по учету земель в волости, отдельные участки вносятся в особые земельно-учетные списки, составляемые отдельно для земель, подлежащих распределению в единоличное пользование, и земель, не подлежащих такому распределению.

В земельно-учетном списке указываются: номер участка, его название, наименование настоящих землепользователей, название дачи государственного межевания, в состав которой входит данный участок и количество земли общее и по отдельным видам угодий и разрядам неудобных земель. Участки вносятся в земельно-учетный список под теми названиями, под которыми они либо значатся в документах, либо известны среди местного населения. В случае отсутствия названий участков их надлежит именовать либо по названиям дач, в состав коих они входят, либо по названиям селений, землепользования которых они составляют.

Карта составляется на основании сети существовавших ранее межевых границ генерального и специального межеваний, землеустройства и др.

Для производства работ по учету земель назначается возможно большее число землемеров в видах исполнения земельно-учетной операции в настолько непродолжительный срок, чтобы не потребовалось значительной переделки земельно-учетных актов вследствие изменений в землепользованиях за время работ. Перед приступом к производству земельно-учетных работ Уземотдел должен предложить волземотделам и сельским советам своего района, чтобы от всех последующих изменениях в составе тех землепользований, которые будут учтены, названные учреждения немедленно сообщали уземотделу, по подотделу землеустройства, с приложением копий своих постановлений.

На очередном Всероссийском съезде землеустроителей в январе 1920 года обсуждался вопрос об учете земель, и по докладу проф. О. А. Хауке Земельно-учетная секция названного съезда между прочим постановила: „На производстве учета земель не надлежит смотреть, как на статистику (сводку цифровых величин), а придавать ему большее значение и на составление при этом карт смотреть, как на серьезный вспомогательный материал, и по коим можно бы было составлять проекты землеустройства“.

II. Государственная запись землепользования.

Цель установления государственной записи землепользования по „Положению о социалистическом землеустройстве“ (ст. 21) полагается в учете „как землеустроенного земельного фонда, так и землепользователей, и всех происходящих в них с течением времени изменений. Порядок производства государственной записи землепользования установлен особой детальной „Инструкцией о формах и порядке производства государственной записи землепользований (поземельной регистрации)“, утвержденной Наркомземом 23 сентября 1919 года.

Препровождая на места эту „инструкцию“, Центральный Отдел Землеустройства в особом циркуляре (от 23 сентября 1919 года за № 34) так определял цель и существо государственной записи землепользования: „Установлению регистрации землепользований следует придавать особо важное значение, ибо наличность такой регистрации непосредственно связана с самой сущностью социалистического земельного строя, при котором все земли находятся в заведывании органов Советской власти. Эти органы должны в любой момент располагать сведениям о распределении земель и без их ведома никакие изменения в землепользованиях происходить не могут.

При этом, в первую очередь желательно подвергнуть регистрации те волости, которые представляются наиболее оживленными в экономическом отношении и в которых легче всего осуществить деятельное руководство работами по регистрации (волости возле городов, крупных железно-дорожных станций, пристаней и т. п.)“.

Ведение работ по записи землепользования, цитируемый циркуляр рекомендует приурочить к подготовке дел по волостному землеустройству и соединить технически с учетом земель. „Так как для регистрации нужны почти все те сведения, что и при подготовке дел, если подготовка ведется правильно и, следовательно при таком совмещении установление регистрации будет осуществлено с наибольшею экономиею сил и средств“.

Успех этого сложного, и для целей социалистического землепользования основного дела, циркуляр руководящего центра связывал с наличностью на местах достаточных технических сил, подготовленных к проведению в жизнь проектируемой работы по записи землепользования: „Успех регистрационного дела“, читаем в циркуляре, „зависит, главным образом, от компетентности лиц, которые будут привлечены к руководству этим делом. Поэтому, Губ-

земотделам следует озаботиться, чтобы заведывающими земельно-учетными отделениями были назначены лица, хорошо осведомленные как с существом землеустроительного дела, так и с его техникой, и способные правильно поставить это дело, энергично вести его и разъяснить сомнения, которые будут возникать при его исполнении".

Поземельная регистрация по инструкции разделяется на основную и текущую.

Основная поземельная регистрация имеет задачей определение состояния образованных в порядке землеустройства землепользований в момент ее производства, текущая же—учет происходящих в них с течением времени изменений. По инструкции, общая волостная регистрация отделяется от регистрации селений, причем последняя регистрация, в целях скорейшего продвижения работ по большему числу волостей, может быть на некоторое время отложена и исполнена впоследствии дополнительно. Но при этом циркуляр рекомендует стремиться, чтобы регистрация по селениям не откладывалась на слишком долгий срок, т. к. без нее установление регистрации в волости не может считаться законченной.

Поземельную регистрацию для каждой волости образуют: а) общая волостная карта; б) карты селений; в) общий волостной реестр; г) реестры селений; д) алфавит землепользований и е) дела по землепользованиям.

В основание поземельной регистрации кладутся понятия отдельного земельного участка и отдельного землепользователя.

При этом понятие отдельного участка определяется „Инструкцией" так:

1) Под отдельным участком разумеется каждая площадь земли в пределах данной волости, состоящая из одного или нескольких угодий, окаймленная одной сомкнутой линией, отделяющей ее от сторонних землепользований (расположенная в одном куске). Участки, состоящие в пользовании одного и того же землепользователя, но не примыкающие непосредственно друг к другу, считаются за отдельные участки.

2) Участок, разделяемой дорогами общественного пользования, либо рекой несудоходной или несплавной, считается за один участок, если удовлетворяет прочим признакам отдельности участка. Если данная площадь распределена между несколькими землепользователями таким образом, что в одних отношениях хозяйствование на ней производится каждым из землепользователей отдельно (наприм., раздельное пахотное хозяйство в общине), а в других отношениях имеет место совместное, нераздельное пользование, то такая площадь в целом считается за один отдельный участок (примерами такого совместного, нераздельного пользования в некоторых отношениях служат: общая пастьба скота по пару и жнивью; общий переезд и переход через чужие полосы для вывозки удобрения и уборки урожая и т. п.).

3) Если какая-либо земельная площадь находится в совместном, нераздельном пользовании нескольких обществ, учреждений или иных организаций или нескольких лиц, то такая площадь в целом считается за отдельный участок, если удовлетворяет прочим условиям отдельности участка.

4) Отдельным участком считается каждая сплошная лесная площадь, состоящая в заведывании лесного ведомства.

5) Отдельным участком считается каждая сплошная площадь, отведенная в местный земельный запас, либо предназначенная в состав государственного колонизационного фонда.

6) Отдельным участком считается каждая дорога общественного пользования в пределах секции.

7) Дорогами общественного пользования считаются дороги, связывающие селения, отдельные усадебные места или ведущие к отдельным участкам.

8) Отдельными участками считаются все реки и ручьи судоходные, сплавные, загражденные плотинами, запрудами, а также такие, пользование которыми регулируется в интересах нескольких землепользований и в интересах общественных, т. е. ради целей осушения, орошения, использования живой силы воды, рыболовства и т. д.

9) Отдельным участком считается озеро или пруд, если они служат для регулированного использования.

10) Отдельным участком считаются места для разработки недр, если ими пользуются несколько отдельных землепользователей или если они предоставлены особому промышленному предприятию.

11) В пределах усадебной черты селения отдельными участками считаются: а) каждый усадебный участок; б) каждый проезд (улицы, переулки); в) участки свободные или используемые для выпаса.

12) Усадебным участком считается двор (построечное место) совместно с непосредственно примыкающими к нему огородом, садом, коноплянником, пасекой и т. п.

13) Селением считается совокупность усадебных участков, находящихся в непосредственной между собой близости, если число таких участков не менее пяти или, при меньшем числе участков, если ни один из них не имеет при себе иных угодий, т. е. если совокупность усадебных участков не является группою хуторов. Чертою селения считается линия, окаймляющая всю совокупность усадебных участков, если на местности нет иной явственной линии, признаваемой за черту селения.

Понятие же „отдельного землепользователя“ по „Инструкции“ определяется в следующих положениях:

1) Отдельными землепользователями считаются отдельные лица, семьи, дворы, если земля им отведена для независимого от других сельско-хозяйственного пользования.

2) Отдельные лица, семьи, дворы считаются отдельными землепользователями, хотя бы их земли входили в состав какого-либо земельного объединения (наприм. коллектива отрубников), если только прочим членам такового объединения не представлено право сельско-хозяйственного пользования означенными землями в каком-либо отношении, напр., права пастьбы по пару и жнивью, права прохода и проезда для вывозки удобрения, для уборки урожая и т. п.

3) Если отдельные дворы входят в состав земельного общества или иного объединения и пользуются своими участками совместно или чересполосно, то землепользователем считается земельное общество или иное объединение.

4) Отдельным землепользователем считается каждое крестьянское земельное общество, под коим понимается группа домохозяев, объединенных по землепользованию и управляемых по делам землепользования одним крестьянским сходом, если в таком обществе нет строя землепользования, указанного в п.п. 1 и 2.

5) Если в составе сельского общества, как административного объединения имеется несколько различных групп членов, и эти группы имеют в своем постоянном пользовании особые земельные площади и управляют земельными делами через свои особые селенные или частные сходы, то каждая из таких групп считается отдельным земельным обществом и в качестве такового, за отдельного землепользователя.

6) Если несколько сельских обществ объединены по землепользованию всеми или некоторыми угодьями, то в отношении угодий, отдельным землепользователем считается каждое хозяйство, каждое советское культурно-просветительное или иное учреждение, каждое промышленное или фабрично-заводское предприятие.

Отдельным землепользователем считается каждое хозяйство, каждое советское культурно-просветительное или иное учреждение, каждое промышленное и фабрично-заводское предприятие.

7) Отдельным землепользователем считается каждая коммуна, каждое товарищество или артель и вообще каждое отдельное объединение по общественной обработке земли.

За окончательные границы волостных территорий при регистрации должны приниматься установленные, согласно Инструкции по применению „Положения о социалистическом землеустройстве“, границы волостей, образованных в порядке действующих постановлений об административных делениях Республики.

В случае надобности определения предварительной границы волости при подготовительных работах к регистрации, за таковую границу принимается линия, определяющая территорию, подчиненную в установленном порядке власти данного волостного съезда советов. Если непосредственное определение упомянутой граничной линии предоставляется затруднительным, то таков определяется, для надобностей регистрации, соглашением представителей смежных волостных и в соответствующих случаях, городских исполкомов, а при недостижении соглашения—постановлениями подлежащих уездных или губернских исполкомов.

Волость, в целях регистрации, разделяется на секции с таким расчетом, чтобы каждая секция, в принятом масштабе, умещалась на одном листке плановой бумаги обычного формата и чтобы из планов секций составился альбом волости. За границы секции предпочтительно принимаются дороги,

реки, границы угодий или иные явственные и постоянные линии местности, а при невозможности—искусственные линии.

На общей волостной карте наносятся: а) границы волости и селений; б) границы отдельных участков; в) границий угодий; г) границы неудобных земель.

В числе угодий различаются: а) пашня, б) сенокосы, в) леса и вырубки, г) кустарники, д) выгон, е) усадебная земля, ж) огороды (если они входят в усадебные земли), з) сады (если они входят в усадебныс земли).

В числе неудобных земель различаются; а) овраги, б) пески, в) солонцы, г) болота, д) вода (если они не составляют особого участка).

На волостной карте особыми условными знаками означаются: а) жилые постройки, б) из прочих построек—только каменные, в) здания общественного назначения, г) промышленные заведения, (фабрики, заводы и проч.), д) колодцы, е) водоотводные каналы и канавы, ж) плотины, запруды, шлюзы, з) мосты, и) места для добычи ископаемых (камня, песку, глины, торфа и проч).

Помимо общей волостной карты, при записи землепользования ведется общий волостной реестр, единый для всей волости. В этом реестре каждому участку отводится левая и правая страница, причем отдельные участки, расположенные в черте селений, включаются не в общие волостные, а в соответствующие поселенные реестры; в волостных же реестрах кроме номеров и наименований, под которыми показаны на общей волостной карте территории, обнимаемые чертою селений, означаются лишь общие величины их площадей.

В первой графе означается общей номер участка; во второй—название участка, если таковое существует; в третьей—землепользователь.

В следующих графах означаются: 1) в казенных и квадратных саженях, определенное по планам или из мер в натуре количество земли по угодьям и отдельным разрядам неудобных земель а также общее ее количество. Если количество земли определено из измерений в натуре, то оно означается в реестре крастным цветом; 2) местоположение и номер усадьбы, из коей производится хозяйствование над участком, и расстояние ее от середины участка, считаемое по дорогам; 3) основтния права землепользования и те акты или постановления подлежащих учреждений, на основании которых землепользователь имеет предоставленный ему участок; 4) ссылка на плановые и иные материалы, на основании коих на волостной карте и в волостном реестре показан данный участок; 5) лежащие на участке особые обременения и повинности и связанные с его использованием особые полномочия с означением оснований, по которым эти обременения и полномочия установлены.

Половина правой страницы оставляется свободной, на случай, если распоряжениями Наркомзема будут установлены новые графы.

Всякого рода изменения в земельном участке и уточнения содержащихся в реестре сведений отмечаются в соответственных графах. Но если

участок изменился в своем составе, т. е. последовало разделение или соединение участков, то ему дается новый немер и открывается для него новый лист в общем волостном реестре, о чем делается надпись иа листах тех участков, из коих новый участок образовался.

Помимо волостных, должны составляться особые карты на каждое селение. Карта селения составляется на основании сети границ, селения и одного или нескольких ходов, проложенных вдоль главных улиц.

Так же, как и на волость, на каждое селение составляется особый реестр.

В этом реестре каждому участку отводится левая и правая страница. В первой графе означается номер участка, во второй—землепользователь. В следующих графах означаются: 1) определенное по планам или из мер в натуре количество земли по угодьям и отдельным разрядам неудобных земель, а также общее ее количество, при чем в разрядах угодий отдельными графами показываются огороды, сады, коноплянники и проч. угодья усадебного хозяйства; 2) номера участков обслуживаемых из данного усадебного участка и расстояние от усадьбы до середины участка, считаемое по дорогам.

Наконец, на волость составляется алфавитный указатель землепользователей с означением в нем предоставленных им участков по их номерам и количеству земли. В указателе отводится особая графа для обозначения времени наложения отметок о регистрации на землеотводных записях и планах и выдачи землепользователям дополнительных выписей и выкопировок.

Общие правила организации поземельной регистрации „Инструкцией“ изложены в следующим виде:

1) Волостная регистрация производится уездным подотделом землеустройства, по земельно-учетному делопроизводству.

2) Землеотводные записи и планы, подлежащие выдаче землепользователям, выдаются через земельно-учетное делопроизводство уземотдела, которое делает на них отметку о совершенной регистрации.

3) В целях облегчения и ускорения поземельной регистрации, при ее производстве должны быть в возможной полноте используемы все материалы, добытые как при подготовительных по социалистическому землеустройству работах, так и при исполнении последнего. В этих видах, изготовление картографических и проч. регистрационных документов при учете земель для надобностей землеустройства надлежит ставить таким образом, чтобы их было возможно с наибольшем удобством непосредственно, без переделки нанов, обратить карты и списки поземельной регистрации путем лишь внесения в них изменений, произведенных землеустройствои в числе и расположении землепользований, зарегистрированных при учете земель.

4) По объявлении губземотделам об открытии основной записи землепользований в волости, все земельные учреждения обязаны свои постановления об изменении землепользований, прежде приведения их в исполнение, сообщать подлежащему уземотделу, по подотделу землеустройства,

который незамедлительно исправляет или пополняет регистрационные акты в порядке текущей регистрации и сообщает выписи или выкопировки из них землепользователям, в дополнение к отметкам о регистрации на документах землеустройства, с объявлением о переходе к землепользованию соответственно новым актам регистрации.

В местностях, относительно которых есть основания предполагать что выполнение землеустройства в них не может быть проведено безотлагательно или в которых наблюдаются частые и значительные изменения в землепользованиях, губземотделам предоставляется право придавать учету земель для надобностей землеустройства значение предварительной поземельной регистрации и, по объявлении об этом, учитывать дальнейшие изменения землепользования в порядке текущей регистрации.

5) Изменения в землепользовании наносятся на карты и отмечаются в реестрах, соответственно правилам первоначального их составления.

6) В случае значительности и многочисленности изменений подлежащих нанесению на карту, или приведения ее последовательными поправками в состояние, при котором дальнейшее исправление или пополнение становится затруднительным, а также при накоплении более точного планового материала, листы подлежащих секций карты пересоставляются.

Для каждого отдельного участка заводится дело по этому участку. В деле помещаются все бумаги и производства, касающиеся соответственного участка, а также необходимые справки из других дел, к нему относящихся. Производства землемеров и земельных установлений приобщаются к делам по землепользованиям, если не относятся к нескольким участкам. Означенные производства, во всяком случае, хранятся в уземотделе. Чертежи и сведения, доставляемые землемерами для составления и поддержания в современности карты и реестров, хранятся сгруппированными по отдельным волостям.

Документами на право землепользования, по „Инструкции по применению Положения о социалистическом землеустройстве“ (ст. ст. 150—155), являются „землеотводные записи“. Последние составляются по ходатайствам заинтересованных сторон землемерно-техническою частью Земотделов на каждое обособленное землепользование, образованное в натуре на основании утвержденных проектов землеустройства, и выдаются чрез подлежащие уземотделы.

При отводах земель Советским хозяйствам, сельско-хозяйственным коммунам и прочим объединениям с товарищескими формами землепользования, а также правительственным и общественным учреждениям и предприятиям, сверх землеотводных записей составляются и выдаются по заявлениям названных организаций, планы отведенных им землепользований в виде копий или копировок с утвержденных проектных планов соответствующих земельных отводов. Подлинные проектные планы, с относящимися к ним материалами, передаются на хранение архивы Землемерно-Технических частей.

Форма „землеотводной записи“, утвержденная Нар. Ком. Земледелия 27 сентября 1919 г., помещается ниже:

ГЕРБ

Р. С. Ф. С. Р.

Землеотводная запись.

I [1]).

Тысяча девятьсот .... года .... месяца .... дня .... Губернским Земельным Отделом утверждена настоящая землеотводная запись, составленная на основании статей 150—153 Инструкции по применению Положения о социалистическом землеустройстве на право пользования землею, находящейся в .... губернии .... уезде .... волости .... обществе, при селении (или в пустоши и т. п.) .... под названием ....

II [2]).

Означенное землепользование, состоящее на (стольких-то) .... отдельных участков, образованная в порядке социалистического землеустройства и показанное под номером (или №№) .... на утвержденном земельным отделом тысяча девятьсот .... года .... месяца .... дня проектном землеустроительном плане, отведено .... (такому-то землепользователю) .... на .... едоков, в том числе .... трудовых сил (или для надобностей таких-то организаций, предприятий, либо учреждений), в количестве земли: удобной .... десятин .... кв. саж., неудобной .... десятин .... саж. а всего .... десятин .... кв. саж.

III [3]).

Землепользование граничит ....

....

....

IV [4]).

Описанное землепользование отграничено в натуре межевыми знаками, указано настоящему и смежным землепользователем в натуре и им известно. Землепользователи должны в отношении полномочий и по-

винностей, соединенных с пользованием отведенною землею, неуклонно подчиняться соответствующим узаконениям и распоряжениям Советской власти, как действующим, так и имеющим быть изданными впоследствии.

№ постановления Губземотдела, которым утверждена землеотводная запись..............................

Подписи: Заведывающий Губземотделом..............................
Заведывающий Подотделом Землеустройства..............................
Печать Губземотдела Заведывающий Землемерно-Технической частью..............................

V [5]).

Тысяча девятьсот.............................года.............................
месяца.......... дня настоящая землеотводная запись выдана..............................
..............................Уездным Земельным Отделом, по Подотделу Землеустройства представителю означенных в записи Землепользователей уполномоченному (таким-то документом) на ее получение..........(такому-то).

На основании статьи 24 Положения о социалистическом землеустройстве и ст. 152 Инструкции по его применению, показанное в сей записи землепользование зарегистрировано на волостной карте и в волостном земельном списке под № (или под №№)..............................

VI [6]).

Настоящая землеотводная запись перед ее выдачею была мною прочтена и признается мною составленною правильно..............................
....
....
....

№ исходящего реестра.

Подписи: Заведывающий Уземотделом..............................
Заведывающий Подотделом Землеустройства..............................
Печать Уземотдела. Уездный Земельный руководитель..............................

[1]) Все помещаемые в землеотводной записи численные данные: годов, чисел, месяцев, нумеров, количества участков, едоков и работников, десятин и квадратных сажен, должны быть показываемы прописью.

[2]) При исчислении земель, десятины принимаются казенные, по 2400 к. с.

Если землепользование состоит из нескольких отдельных участков, то сверх последовательного означения площадей каждого из них, показывается и общая площадь земли всех участков (удобной, неудобной и всего).

Общие итоги площадей земли, после указания их прописью, обозначаются и цифрами (в скобках).

[3]) Описание смежных землепользований производится по их наименованиям, с указанием губерний, уездов, волостей, обществ, селений и т. п., в состав земель коих они входят, и №№ по утвержденным проектным планам социалистического землеустройства, если таковые №№ имеются.

Если кроме землеотводной записи составляется и план данного землепользования (ст. 154 Инструкции по применению „Положения о социалистическом землеустройстве"), то описание смежных землепользований, приводимое в записи, в точности согласуется с таковым же, помещаемым на плане.

[4]) Если с пользованием отведенной землею связываются, кроме обычных полномочий и повинностей по землепользованию, еще какие-либо условия (ограничения, преимущества, сервитуты и т. п.), то к отделу IV записи присоединяется фраза: „Независимо от этого, при пользовании отведенной землей обязательны к соблюдению следующие особые условия" . . . .) вслед за чем последние точно прописываются.

[5]) Заключительная фраза отдела V представляет собою требуемую ст. 152 Инструкции отметку о государственной записи землепользований (поземельной регистрации).

[6]) Настоящий отдел предназначается для подписей уполномоченных, которым выдается запись, или тех, которым они доверяют расписаться. Такие же надписи, а равно расписки в получении записи, отбираются от получателей записи и на копии ее, остающейся при деле, к которому прилагается и подлинное полномочие на получение записи.

На упоминавшемся выше Всероссийском съезде землеустроителей в январе 1920 года, вопрос о государственной записи землепользования ставился в Земельно-Учетной секции. Последняя, заслушав соответствующий доклад проф. О. А. Хауке, признала цитированную выше „Инструкцию" в общих чертах достаточной и приняла с значительными поправками технического характера к исполнению, отметив лишь „новизну этого дела" и „отсутствие точных данных для постановки этого дела в русских условиях".

X.

Отвод земель волостям.

Отвод земель волостям—это основная землеустроительная операция, производимая по инициативе Земельных Отделов в первую очередь [1]).

[1]) Порядок делопроизводства определяется ст. ст. 50—80.—„Инструкции по применению положения о социалистическом землеустройстве".

Отвод земли, подлежащей распределению в волости, проектируется в соответствии с размером (волостных) норм и численностью населения, подлежащего наделению, причем в основание определения размера отвода принимается, по указанию Губземотдела, численность населения или только первых двух или всех очередей.

В состав волостного отвода подлежат включению в число других земель, находящиеся в фактическом пользовании сельско-хозяйственных объединений и отдельных землепользователей до опубликования закона о социализации земли, т. е., до 19-го февраля 1918 года и получение ими в надел, либо в аренду или купленные, или перешедшие в силу каких-либо других сделок.

Не включаются в состав земли, предоставляемые населению волости для распределения: а) земли, находящиеся в ведении Советских и общественных культурно-правительственных учреждений (с.-х. школы, опытные поля и т. п.), б) бывшие земли нетрудового пользования, на которых организованы или предполагается организовать Советские хозяйства; в) бывшие земли нетрудового пользования, оставленые в ведении Земотделов для организации товарищеского общего хозяйства; г) земли специального назначения: городские, селитбенные, поселковые, курортные, занятые промышленными, фрабрично-заводскими предприятиями, путями сообщения и т. п.; д) все вообще земли, ко времени вступления в силу „Положения о Землеустройстве“ еще не распределенное в единоличное пользование, а также е) земли, зачисленные в установленном порядке в государственный колонизационный фонд.

Если общее количество земель, подлежащих включению в волостной отвод, превышает размер отвода, причитающегося населению волости по нормам, то излишек против норм поступает в уездный земельный запас.

Если же меньше, то недостающее количество пререзывается, если это оказывается возможным по размеру и расположению Уездного Земельного Запаса.

Все причитающиеся волости земли, отводятся к одному месту с обязательным уничтожением существующей черезполосицы, длинноземелья, вклинивания сторонных земель и прочих недостатков землепользования.

Если землеустройство производится по добровольному соглашению всех участвующих в деле сторон, то местоположение и границы отводных земель и проч. условия землеустройства определяются соглашением: землемер обязан при этом лишь наблюдать, чтобы соглашения не противоречили постановлениям закона, указаниям настоящей инструкции и требованиям правил техники поземельного устройства, и чтобы со стороны не впадали в явные ошибки в ущерб своим интересам, а также оказывать надлежащую техническую помощь для разъяснения всех вопросов и сомнений, возникающих у участников землеустройства.

Возникающие при проектировании границ волостных отводов, споры рассматриваются на особых совещаниях с участием представителей, спорящих сторон в равном числе, землемера и представителя Уездного Земельного Отдела. По соответствующему полномочию землемер может быть одновре-

менно и представителем Уездного Земельного Отдела. На совещании землемер и представитель Земельного Отдела обязаны склонять стороны к миролюбивому окончанию спора, разъясняя им усмотрение неправильности притязаний и указывая справедливые условия миролюбивого соглашения.

В случаях недостижения соглашения, землемер обозначает в натуре по указанию спорящих сторон, направление спорных границ временными знаками и наносит на землеустроительный проект, как указываемое сторонами, направление спорных границ, так и проектируемое им разрешение спора.

Спроектировав в натуре границы волостного отвода, землемер излагает составленный им проект в форме особого акта, который должен заключать в себе описание существа произведенных работ, вновь создаваемых земельных отношений в частности,—форм и размеров землепользований и перечисление находящихся в волости участков, как подлежащих, так и неподлежащих распределению.

Землеустроительный проект предъявляется сторонам землемером, по возможности, на месте работ, или поблизости от него, при обязательном присутствии представителя Уездного Земельного Отдела. Неявка кого-либо из приглашенных не останавливает предъявления проекта.

Землемер, установив, кто именно из приглашенных явился, прочитывает им проект, дополняет его необходимыми словесными разъяснениями, предъявляет и разъясняет проектный план и еще раз склоняет к миролюбивому соглашению несогласных на проект, если таковые имеются.

О всех имеющихся спорах и претензиях заинтересованные стороны обязаны заявить землемеру при предъявлении проекта, после чего никакие заявления не принимаются.

В случае признания заявлений и возражений против проекта уважительными, землемер обращает проект в надлежащих частях к пересоставлению и по исполнении этого вновь предъявляет его.

Если землемер признает заявления и возражения против проекта неосновательными, то он объявляет об этом присутствующим при предъявлении и объясняет, что разрешение всех заявлений и возражений, остающихся не устраненными при предъявлении проекта, зависит от Уездного Земельного Отдела, на утверждение которого вносится предъявленный проект.

О предъявлении проекта землемер составляет протокол, в котором указывает: а) кто присутствовал при предъявлении, б) какие поступили заявления и возражения против проекта, и свое заключение по ним. Протокол подписывается землемером представителем Уездного Земельного Отдела и присутствующими в случае отказа какого-либо из присутствующих подписать протокол, землемер оговаривает об этом в особой дополнительной надписи на протоколе.

Проект землеустройства вместе с протоколом и со всем производством по делу предъявляется землемером в Уездный Земельный Отдел.

Землеустроительные дела по предварительной подготовке их в подотделах Землеустройства и Землемеро-Техническом рассматриваются Кол-

легиями уездных и Губернских Земотделов по принадлежности, в открытых или распорядительных заседаниях.

В открытых заседаниях Уездных Земотделов рассматриваются дела по утверждению проектов землеустройства. В открытых же заседаниях Губземотделов рассматриваются дела об утверждении проектов землеустройства, поступившим по жалобам на постановления Уземотделов.

Все остальные дела (ходатайства о Землеустройстве, жалобы на отказ в Землеустройстве, производства по подготовке дел, составление плана работ, жалобы на действия землемера и производстве дела и т. п.), рассматриваются в распорядительных заседаниях Коллегии Земотделов.

Распорядительные заседания происходят с обязательным вызывом всех участвующих в деле лиц, причем неявка вызываемых не останавливает рассмотрения дел. Доклад дела по утверждению проекта землеустройства возлагается на землемера, составившего проект, или его заместителя, которые участвуют в заседании с правом совещательного голоса.

Порядок производства дел в Уземотделе и вызова заинтересованных сторон и Заседания Земотдела определяется применительно к соответствующим статьям Положения о Народном Суде.

Отвод земель волостям есть основная операция по государственному землеустройству, и к этой работе органы землеустройства приступили немедленно по издании „Положения о социалистическом землеустройстве“ и „Инструкция по его применению“. Созданный для этой цели 23 Апреля 1919 г. Центральный Отдел, впоследствии Управление Землеустройства Нар. Ком. Земледелия, принял на себя всю организацию землеустроительного дела в Р. С. Ф. С. Р. Организация органов землеустройства, как это уже говорилось выше [1]), была начата 10 Мая 1919 г., и весь этот год прошел в организационной работе, причем центр давал местам лишь организационные и технические указания.

Планы землеустроительных рабст 1919 года разрабатывались местными Землеустроительными органами непосредственно, ибо центру пришлось за недостатком времени [2]) ограничиться лишь преподаванием на места руководящих указаний об организации землеустроительной кампании 1919 г. в самой общей форме. Эти указания сводились к тому, что летней период 1919 года использовать: 1) для производства возникающих работ по отводу земель советским и коллективным хозяйствам, разного рода учреждениям и предприятиям, 2) производства подготовительных работ по волостным отводам и внутриволостным разверстаниям (учет земель и населения, установление норм земельного наделения и т. д.) и по мере завершения подготовительной стадии, приступать к отводу земель волостям и разверстанию их

---

[1]) См. главу „Органы Землеустройства“.

[2]) Как указано выше, Центральный орган был образован лишь 23 апреля 1919 г., т. е. уже после наступления времени для открытия летней землеустроительной кампании на местах (15 марта—1 апреля).

между отдельными с.-х. объединениями. Более детальная разработка основных принципов построения планов работ была предоставлена местам непосредственно.

На основании поступивших в Центрозем планов работ можно установить, что в 1919 году землеустроительные работы были открыты в 32 губерниях Республики и на их производство было направлено 2,987 землемеров исполнителей. Землеустроительные работы, производившиеся в 1919 году, можно подразделить на 2 основные группы: первая—завершение начатого еще в 1918 гооу временного распределения земель и вторая—работы по осуществлению социалистического землеустройства.

Работы по окончанию временного распределения земельного фонда в 1919 году производились на площади в 1.174.620 дес., причем при временном распределении земель в 1919 г. был резко изменен характер его против распределения, производившегося в 1918 году. В 1919 году временное распределение земель производилось не ради достижения какой-то скрупулезной, аптекарской „уравнительности“, а исключительно в целях предварительного распределения конфискованных частновладельческих земель между крестьянством и устранения тех вопиющих неудобств в крестьянском землепользовании, уничтожение которых невозможно отложить до осуществления государственного землеустройства.

Основной же массой производившихся в летний период 1919 г. землеустроительных работ являлись работы по подготовке волостных отводов, т. е. картографический учет земель, составление сборных волостных планов и проверка их в натуре, учет подлежащего наделению землей населения, определение норм наделения и т. п. Эти работы были намечены в 1870 волостях на площади в 39.565.946 десятин.

По некоторым же губерниям, главным образом, Нижегородской и Воронежской, где к землеустроительным работам в духе „Положения о социалистическом землеустройстве“ и „Инструкции по его применению“ было приступлено ранее издания этих законодательных актов, были намечены к производству уже и работы по фактическому отводу земель волостям в натуре, с последующим переходом к внутриволостным разверстаниям. Волостные отводы было предложено произвести в 278 волостях, на площади 3.507.082 десятины [1]).

Целый ряд объективных причин повел к тому, что работы в кампанию 1919 г. не были доведены до такой стадии, при которой бы землеустрояемое население могло реально усвоить результаты землеустройства.

В качестве основных требований организации кампании 1920 Центроземом были выдвинуты следующие положения:

а) концентрация технических сил губернии в районах, намеченных для землеустройства в первую очередь с таким расчетом, чтобы начатые,

---

[1]) См. ст. Берзина: „Итоги и ближайшие перспективы землеустройства“. Сборник „О земле“ Вып. I, стр. 164.

как в предыдущую, так и в кампанию 1920 года работы были в течение полевого периода 1920 года доведены до исполнения составленных землеустроительных проектов в натуре.

б) вновь приступать к производству землеустроительных работ в первую очередь в районах со сложными и запутанными земельными отношениями и в коренных земледельческих районах.

в) производство подготовительных к составлению и исполнению проектов землеустройства работ (учет земель и населения, обследование землеустраиваемой территории и т. д.) ограничить лишь районами, предназначенными для землеустройства в землеустроительную кампанию 1920 года.

Еще более был конкретизирован план землеустроительной кампании 1921 года, когда в силу недостатка технических сил, пришлось строить план работ по принципу „ударности", по отдельным районам. В связи с этим основным соображением программа землеустроительных работ на 1921 г. определялась в следующем виде:

1. По всем губерниям Республики завершить внеочередные работы по землеустройству совхозов и колхозов и перераспределению луговых угодий с целью выделения государственного лугового фонда.

2. Усилить производство основных землеустроительных работ (волостных отводов и внутриволостных разверстаний): а) в губерниях с массовой продукцией зерновых хлебов—Самарской, Саратовской, Симбирской, Коммуне Немцев, Поволжья и Воронежской; б) в губерниях наибольшего скопления индустриального пролетариата—Московской и Иваново-Вознесенской, в целях создания возможности форсирования развития сельского хозяйства в районах крупных промышленных центров и в) в губерниях с особенно сильно выявленным стремлением к единоличным формам землепользования—Смоленской и Гомельской. Задания для этих губерний определялись, исходя из расчета завершить основные землеустроительные работы в них в течение ближайших 4 лет.

3. Завершить производство основных землеустроительных работ в районах наибольшего распространения специальных культур, а именно: в губерниях расположения сахарных заводов (Тульской, Курской, Орловской, Тамбовской, Воронежской и Брянской), льняных—Псковской, Новгородской, Череповецкой, Тверской, Вологодской, Витебской и Вятской, а равно картофельных—Тульской, Владимирской и Ярославской.

4. В зависимости от наличия технических сил: а) завершить основные (очередные) землеустроительные работы в районах с наиболее запутанными земельными отношениями по всем губерниям республики, б) выявить свободный земельной фонд в губерниях северо-и юго-восточных (Северо-Двинской, Самарской, Саратовской, Ставропольской и Кубанской) и Сибирских.

Основным и главным тормозом для успешного проведения намеченных землеустроительных мероприятий являлась безусловно та материальная необеспеченность, при которой приходилось работать всему составу землемеров-землеустроителей.

Получая за свою работу от Советской власти лишь тарифную ставку (от 3.000 до 6.000 руб. в месяц), землемеры, естественно, вынуждены были искать другие выходы для пополнения своего нищенского бюджета. Они стали обзаводиться собственными хозяйствами в районе своих работ и становились, таким образом, местными жителями, а землемеры, не имеющие своего хозяйства, попадали на пастушечье положение, т. е. ежедневно переходят со двора во двор и находятся фактически на иждевении у крестьян.

Излишне распространяться, насколько вредно и антиморально такое положение, когда агент власти находится на иждевении у устраиваемого им же от имени власти населения. Последствия должны быть для всех ясны.

При таких условиях оказалось чрезвычайно тяжело осуществлять необходимую для успешности землеустройства концентрацию технических сил в определенных районах, где проведение его было признано первоочередным. Всякая попытка перебросить такого, сделавшегося местным аборигеном, техника в другой район встречала отчаяннейшее сопротивление с его стороны, причем пускались в ход все средства. За оставление землемера на прежнем месте работ ходатайствовали и уисполкомы, и укомпарты, не говоря уже о волостных и уездных земотделах и самом населении. Нередко такая борьба за переброску техника кончалась тем, что он совершенно ускользал из землеустройства, получая работу по своему месту жительства от других организаций (горкоммунотделов, строительных организаций, Высшего Гедеозического Управления и др.) или уходил в Высшее Учебное заведение.

Это положение (материальная необеспеченность) естественно весьма сильно влияла на уменьшение исполнения намеченного плана работ, ибо оно не только отнимало у техника-исполнителя массу времени на поиски себе средств пропитания, но и лишало землеустроительные органы столь необходимого для них подвижного землеустроительного состава. Не смотря на все принимавшиеся меры, вплоть до постановления Высшего в Республике органа власти ВЦИК, материальное положение землемерно-землеустроительного персонала не удалось сколько-нибудь улучшить и с ним нам придется считаться и в ближайшем будущем.

Вторым, весьма существенным фактом, влиявшем на понижение успешности исполнения работ следует признать почти полное отсутствие необходимых чертежных принадлежностей и плановой бумаги. Как на курьез, мы можем указать то, что в Саратовской губернии при отправлении в командировку землемеров им на весь летний период (апрель-ноябрь) выдавалось по $^1/_4$ карандаша и несколько листов писчей бумаги. Это на первый взгляд кажущееся ничтожным обстоятельство—фактически в состоянии совершенно сорвать какую бы то ни было землеустроительную кампанию. Отрицательную роль на исход землеустроительных кампаний играло, конечно и систематическое отвлечение землеустроителей от исполнения порученных им работ то по мобилизации в Красную Армию, то на всякого рода воинские учеты и переучеты, на продовольственные кампании и т. д.

Число губерний по которым даются сведения. 1919 г.	1920 г.	1921 г.	НАИМЕНОВАНИЕ РАБОТ.	1919 год. Задание в десятинах.	1919 год. Исполненное в десятинах.	1919 год. Проценты.	1920 год. Задание в десятинах.	1920 год. Исполненное в десятинах.	1920 год. Проценты.	1921 год. Задание в десятинах.	1921 год. Исполненное в десятинах.	1921 год. Проценты.
32	31	28	1. Окончание временного распределения земель	1.174.620	1.174.000	100	—	—	—	—	—	—
—	—	—	2. Подготовка волостных отводов и дач раверстания. . . .	39.565.000	13.005.433	33	11.000.000	2.222.000	20	—	—	—
—	—	—	3. Отводы земель волостям	3.507.000	1.528.000	44	11.201.000	6.231.000	55	7,688.000	8.113.000	100

Сюда же относятся и недостаточность сметных ассигнований на производство землеустроительных работ, недохватка в рабочих руках и в средствах передвижения, недостаточное удовлетворение землеустроителей помещениями, отоплением и т. д.

Если к этому перечню прибавить ряд организационных дефектов в организации землеустроительных кампаний, устранение коих еще не вполне достигнуто (преувеличение заданий, включаемых местами в планы; составление планов работ, исходя не из наличного состава исполнителей, а в расчете на их увеличение; стремление охватить землеустройством черезчур обширные районы, и т. д.) то станет ясно, что расчитывать на полное выполнение намеченных заданий не приходится.

Каково же фактическое выполнение указанных заданий, на этот вопрос дает ответ следующая таблица (см. табл. на стр. 144).

Из этой таблицы мы видим, что % исполнения работ по основному государственному землеустройству (волостные отводы и внутриволостные разверстания) все время возрастают, за исключением лишь группы работ по подготовке волостных отводов и дач разверстания. Но это понижение является прямым следствием применения преподанных центром указаний о том, что работы по подготовке должны быть отнесены по преимуществу на зимние землеустроительные кампании и за ними непосредственно должны следовать работы по исполнению соответствующих землеустроительных мероприятий.

Отдельные стадии государственного землеустройства за 1919 и 1921 гг. представляются в следующем виде:

№№ по порядку.	НАИМЕНОВАНИЕ СТАДИИ РАБОТ.	Общее число волостей.	Число волостей с законченными работами на 1 ноября 1920 г.	Общее число волостей.	Число волостей с законченными работами в 1921 г.
1	Учет земель	Восемь тысяч десять.	2.258	Восемь тысяч двадцать восемь.	2.879
2	Учет населения		2.087		2.626
3	Установление норм наделения		3.398		2.347
4	Составление проектов волостных отводов на плане		664		942
5	Перенесение их в натуру		478		764

В °/₀ отношении исполнение отдельных стадий государственного землеустройства выразилось за указанный период в следующих величинах:

1. Учет земель 25%

2. Учет населения. 5%
3. Установление норм надела. 15%
4. Составление проекта волостных отводов на плане. 10%
5. Перенесение проектов волостных отводов в натуру 10%

Настоящие данные являются предварительными, так как целый ряд губерний до сих пор (начало 1922 года) не представил отчетов.

XI.

Формы социалистического землеустройства.

Поскольку речь в предыдущей главе шла об отводе земель волостям, говорилось в сущности о разграничении земель в больших территориальных массивах между основными административными единицами: волостями; этот акт землеустройства имел еще актуальный интерес при взрыве аграрного уравнительства и дележе земель в 1918 г., но, с течением времени, параллельно с успокоением страстей, интересы сельско-хозяйственного населения были перенесены на естественный объект своего внимания, *на ту землю*, которую это население обрабатывает и которая его кормит. Другими словами, центр тяжести землеустроительного процесса постепенно передвигался в сторону внутринадельного землеустройства, и здесь мы встречаемся с самым жизненным вопросом действительного реального землеустройства—его формах. Рассматриваемый нами период—1917—1920 г. был прожит под знаком сантиментально-народнического уравнительства, принося, как увидим ниже, далеко не положительные последствия для крестьянского сельского хозяйства; но уже в пределах этого чреватого по своим последствиям периода можно наблюдать зарожденье иных течений, часто противоположных тогда господствовавшим уравнительным тенденциям. В указанный нами революционный период господствовало убежденье русского общества, сложившееся еще при земельной реформе П. А. Столыпина, что землеустройство можно „выдумать“, создать, руководствуясь той или иной идеей—безразлично индивидуалистической или коллективистической. Совершенно прав проф. Б. Д. Бруцкус, который пишет в недавно выпущенной им книге „Аграрный вопрос и аграрная политика“: [1])

...„Не русский старый режим придумал землеустроительную реформу, как представляло себе не так давно русское общество, а что землеустройство есть всемирно-исторический факт, что землеустройство было известно культурным странам Запада задолго до русской реформы, и что на известной стадии экономического развития потребность в землеустройстве чувствуется настолько остро, что землеустроительное движение в своем развитии не считается с политическими границами и с дефектами законодательства той или

[1]) П-град, Издательство „Право“, 1922 г., стран. 134.

другой страны. В частности мы увидим, что землеустроительное движение во многих районах России получило спонтанно довольно широкое развитие еще задолго до того, как русское правительство задумалось над землеустроительной реформой".

Очевидная жизненность землеустроительной политики П. А. Столыпина говорит лишь о том, что она не была выдумана, а отвечала уже созревшим актуальным стремлениям русского крестьянства и более интенсивному ведению им хозяйству, что, в свою очередь, объяснялось относительной сельско-хозяйственной перенаселенностью и значительным индустриальным ростом русских городов, требовавших, в форме товарно-денежного обмена, значительных масс сельско-хозяйственных продуктов. Обе указанные причины нашли свое внешнее выражение в фактах мобилизации земельной собственности за период 1906—1910 гг. (в тысячах десятин [1]).

Группы населения.	Приобрело землю.	Продало землю.
1. Дворяне, чиновники и офицеры	—	6.563,3
2. Духовенство	—	15,4
3. Купцы, разнососл. союзы, т-ва, юридические лица.	1.043,4	—
4. Мещане, цеховые и городские рабочие люди	—	5,5
5. Крестьяне, казаки и пр. сельск. обыват.	5.617,0	—
6. Лица разных сосл.	—	112,5
7. Иностранные подданные	36,2	—

Из приведенной таблицы совершенно ясен процесс перенесения политико-экономического центра тяжести из прежних феодальных групп населения—дворянства, чиновничества, духовенства, горожан, не порвавших еще совсем с селом, и разных сословий к группам, которых выдвигал на авансцену общественно-хозяйственной жизни новый товарно-денежный уклад жизни городской, торгово-промышленный класс и сельский—как производитель продуктов питания. Следующая таблица о размерах мобилизации земельной собственности дает представление о процессе разграничения землевладения между указанными тремя активными группами (в тысячах десятин):

[1]) Статист. Справочник по аграрному вопросу. Вып. I. М. 1917 г., стран. 14.

(Знак + приобретено, знак — продано).

Размеры мобилизован. владений.	Купцы, т-ва, юридические общества.	Крестьяне, казаки и пр. сельские обыватели.	Иностранные подданные.
до 10 дес.	— 271,3	+ 367,1	— 0,8
от 10— 50 „	—1.029,0	+1.142,6	— 3,0
„ 50— 100 „	— 79,4	+ 467,2	— 2,2
„ 100— 500 „	— 18,5	+1.858,0	—12,4
„ 500—1.000 „	+ 237,9	+ 734,8	— 3,4
„ 1.000—2.000 „	+ 421,3	+ 426,3	— 5,0
„ 2.000—5.000 „	+ 636,3	+ 225,5	— 3,6
свыше 5.000 „	+1.146,1	+ 395,5	+66,6
	+1.043,4	+5.617,0	+36,2

Приведенные цифры чрезвычайно наглядно показывают, что торгово-промышленная группа (I и III) уходит из деревни в города, продает землю в форме небольших поместий прежнего дворянского типа, полученные от группы дворян, чиновничества и военного сословия [1]) и покупает крупные земельные площади для организации на них крупных промышленных культур. Местное же сельско-хозяйственное население, наоборот, приобретает, главным образом, эти земли среднего размера для непосредственного хозяйствования на них, и лишь в небольшой части приобретало крупные земли. Таковы тенденции перераспределения земельной собственности, которая наблюдается в момент наивысшего развития индустриального хозяйства перед революцией: сельское хозяйство из натурального перестраивается в товарно-денежное. Правительство вполне реально учитывало совершавшийся процесс и как своей землеустроительной политикой, так и организацией ипотечного кредита в форме крестьянского банка лишь способствовало естественному хозяйственному процессу. Последний же и объясняет и серьезное значение успеха землеустройства П. А. Столыпина, как отвечавшего содержанию развивавшихся внутренних процессов в народном хозяйстве.

Война и революция оказали сложное влияние на перераспределение земли; с одной стороны, были устранены две причины, вызывавшие процесс капитализации хозяйственных отношений в деревне—ослаблена перенаселенность и чрезвычайно понижена напряженность индустриальной жизни го-

[1]) Эта группа по всем размерам отчуждаемых земель проходит со знаком минуса.

родов; последние обезлюдели во время революции. С другой стороны, уравнительная психология, под которой прошла аграрная революция, провела „Основной закон о социализации земли“, имевший своим конечным идеалом общероссийский черный передел. Последний был порожден сантиментальной психологией русской интеллегенции и питался в крестьянских массах регрессивными воспоминаниями об изжитых временах натурального экстенсивного хозяйства в условиях излюбленного трехполья и чуть ли не переложной системы. И, наконец, в самых подпочвенных источниках идеологии „черного передела“ или „всероссийской общины“, лежала все же не коллективная, а индивидуальная основа, так как общинное право по существу не обобщает совершенно самих процессов сельского хозяйства, а действует лишь в момент передела земли [1]), т. е., в момент диаметрально противоположный общинному принципу—разделению земли между отдельными хозяевами *до нового передела.* В результате социалистической (т. е. по существу, городской, индустриальной) революции, получился переход земель крупных индустриальных хозяйств, т. наз. „нетрудового фонда“ в индивидуальное пользование крестьян, с их пониженным за время войны и революции хозяйственным уровнем. Такова основная антиномия совершившихся событий.

Революция 1917 г. привела к торжеству общинного права и распространению его на все пространство РСФСР. Крестьяне переделили и помещичьи в некоторой доле, и свои надельные и купчие земли на уравнительных началах. Но передел этот, совершенный па пространстве всего государства‘ был совершен не последним, а сельскими обществами, т. е., органами и до революции осуществлявшими общинное право. Как и следовало ожидать, в результате такого поравнения земли, никакого аграрного социализма не получилось. Натуральное хозяйство атаковало голодные, обнищалые города, и грозило лишить их необходимого продовольствия. Государство, чтобы спасти продовольственную автономию городов, пыталось в рассматриваемый нами период насаждать коллективные формы землепользования, удержать в своих руках часть б. частновладельческих крупных хозяйств, но, как увидим ниже, эта попытка коллективизировать сельское хозяйство потерпела неудачу. Но процесс земельного поравнения в своем движении уже по инерции требовал постоянных переделов, что уже больно било по слабому крестьянскому хозяйству, и мы находим ряд постановлений за указанные годы, которые борятся с указанным злом. В июне 1919 года Комиссариат Земледелия разослал всем Земельным Отделам циркуляр (№ 19), в котором высказывается принципиально отрицательная точка зрения на внутренние переделы.

„Постоянные переделы земель, особенно наблюдающиеся ныне беспорядочные и бесхозяйственные переделы, держать хлебопашца под постоянной угрозой лишения его права пользования удобренной и обработанной им

---

[1]) В высшей степени интересное развитие этой мысли см. у А. С. Изгоева, „Общинное право“ 1905 г, и в ст. того же автора „Общнн. право и будущность крестьянства“, журн. „Экономист“, № 2, П-град, 1922 г. стр. 74.

полоской и отвода в его пользование земель в другом месте. Это обстоятельство заставляет его еще задолго до передела принимать меры предосторожности, чтобы не пострадали его хозяйственные интересы, и при этом переделе его трудами не воспользовался какой-нибудь другой земледелец. И вот такой земледелец начинает прибегать к „спасению“ своих интересов: прекращает вывоз навоза в поле, начинает кое-как обрабатывать землю и т. д., и этим самым резко понижает и так низкую у нас сельско-хозяйственную культуру.

Часть трудовых хлебопашцев, которая уже сознала всю хозяйственную невыгодность частных переделов земли, начинает противодействовать производству таковых, но другая часть, еще не изжившая своей веры в спасительность уравнительных переделов, продолжает настаивать на производстве их.

В этом своем увлечении производительностью эта часть населения доходит в некоторых местах даже до ежегодных земельных переделов.

Естественно, что такое состояние земельных взаимоотношений, влекущее за собой неустойчивость прав пользователей на землю и понижение прозводительности сельского хозяйства в республике, должно быть признано нетерпимым и подлежит скорейшему упорядочению. Признавая это, Народный Комиссариат Земледелия в настоящий момент уже повсеместно приступил к подготовке и производству работ по государственному землеустройству, на основании положения о социалистическом землеустройстве и инструкции по его применению, призванному произвести окончательное устройство крестьянского землепользования и урегулирование всех вопросов землепользования в Республике.

Поэтому Народный Комиссариат Земледелия признает производство всяких земельных переделов без землеустройства в принципе нежелательным, в особенности в тех районах и селениях, где таковые переделы были уже произведены в прошлом году в связи с распределением земель нетрудового пользования“.

Но, считаясь с наличностью общинного землепользования, циркуляр допускает частичные переделы, но исключительно „с разрешения местных земотделов“ и в тех случаях, „когда такие переделы вызываются соображениями хозяйственной целесообразности“. При этом ходатайство о коренном переделе могло быть возбуждено лишь при согласии не менее $^2/_3$ полноправных граждан данного сельско-хозяйственного объединения, а для частичного передела — достаточно было простого большинства. Местные земельные отделы (волостные) при разрешении вопросов о переделах должны руководствоваться „всецело интересами хозяйственной целесообразности“, причем в следующих трех случаях передел должен быть обязательно разрешаем:

1) при переходе данного сельско-хозяйственного объединения к многопольному севообороту;

2) при изъятии части земли под тот или иной земельный отвод, и

3) при явной несправедливости существующего распределения земли

между отдельными пользователями и для уничтожения вредной для хозяйства чересполосицы и дальности землепользования.

На земельные Отделы возлагалась обязанность следить за тем, чтобы переделы производились хозяйствами целесообразно, и приостанавливать те из них, которые ухудшают условия землепользования.

Впредь до издания обще-российских правил о внутри надельном землеустройстве, которые должны будут определить порядок внутринадельных переделов, земельным отделам вменялось в обязанность издавать местные распоряжения о порядке производства переделов „применительно к местным условиям и особенностям землепользования", при этом должны были быть устанавливаемы, „пользуясь указаниями специалистов-агрономов", сроки, в течение которых дальнейшие переделы воспрещаются. Наконец, циркуляр прямо указывал на необходимость обеспечить личную заинтересованность землепользователя.

„Эти сроки должны быть, во всяком случае, достаточными для того, чтобы земледельцы, получившие земли при данном переделе, могли по возможности полностью использовать за время пользования землей те затраты, которые будут вложены ими в нее в виде труда, удобрений, разного рода улучшений и т. п.".

Циркуляр Центрального Отдела Землеустройства от 2 октября 1919 г. (№ 36), изданный по поводу подсудности дел о семейных разделах и порядке обжалования их, вводит общее ограничение дробления земельных участков, живого и мертвого инвентаря, допуская семейные разделы „лишь в пределах хозяйственной целесообразности, т. е., возможности ведения обычного в местных условиях хозяйства на землепользованиях, которые образуются после раздела" (§ 2).

Но действительность не слишком была склонна следовать по пути, указанному циркулярами даже благожелательно-настроенного к интересам сельского хозяйства Комиссариата Земледелия и продолжала пестреть крестьянскими переделами. Центральная власть решила выступить с более авторитетным актом и 30 апреля 1920 г. совет народных комиссаров издал декрет „о переделах земли". Названный декрет запретил совершенно полные переделы в тех обществах, где землеустроительные работы в порядке „Положения о социалистическом землеустройстве" были проведены в течение 1918 и 1919 гг., в связи с временным распределением земельного фонда. Разрешение же полных переделов в прочих обществах, „в целях уравнения землепользования", было декретом возложено на уездные земельные отделы. В остальных чертах декрет 30 апреля 1920 г. повторяет цитированный выше циркуляр от июня 1919 г. за № 19; между прочим, к числу причин, обуславливающих допустимость полного передела, прибавлено два случая мелиоративного характера:

„1. Когда данное сельское общество переходит к многопольному севообороту или желает произвести полный передел с целью уничтожения мелкополосицы и перехода к широким полосам (1—3 полосы в каждом поле севооборота).

2. Когда сельское общество желает обратить часть находящихся в его пользовании земель под общественную обработку для организации того или иного общественного предприятия, производства коренных улучшений земельных угодий и т. п.“.

Затем декрет 30 апреля стремится уничтожить вредные последствия переделов для крестьянского хозяйства, грозя крестьянам, спекулирующим на возможности скорого передела и не удобряющих свои земли, лишением права пользования „всей или части предоставленной им земли, по решению сельского совета или постановлением местных земельных органов“ (§ 10).

С другой стороны, участки пахотных земель (полосы) отдельных хозяйств, подвергавшиеся правильной обработке и удобрению, при производстве частичных переделов земли в сельских обществах, в порядке настоящего декрета, должны предоставляться, по преимуществу, в пользование тех же хозяйств (§ 11). Самовольные переделы без разрешения местных властей или нарушающие требования декрета, последний признает недействительным и грозит виновным в производстве передела лицам ответственностью по суду (§ 13).

Теперь, прежде чем переходить к формам землеустройства, которые насаждались, и притом не всегда добровольно, социалистическим землеустройствам за период 1918—1920 гг., необходимо остановиться на судьбе тех землепользований, которые остались от до-революционного периода. Другими словами, о судьбе крупного частного землевладения и хуторской формы крестьянского землепользования.

Выше [1]) нами обрисованы формальные основания, в которых было определено положение бывших частновладельческих хозяйств, получивших название „советских“, и мы остановимся здесь лишь на материальной стороне вопроса. Вопрос же о судьбе хуторов также был освещен в связи с вопросом о площади, подлежащей землеустройству [2]).

Вопрос о советских хозяйствах—это старый вопрос о роли крупного сельского хозяйства с повышенным культурным уровнем в условиях совре-

---

[1]) См. главу III „Основы землеустройства“. Затем более подробно о советском законодательстве о советских хозяйствах („совхозах“) (см. „Советские хозяйства, Сбор. декретов и важнейших распоряжений“ с 14 февраля 1919 г. по 7 ноября 1920 г. вып. I, М. 1921 г. О советских х-вах в связи с новой экономич. политикой см. сбор. статей, выпущенных К-том Земледелия к Всероссийскому Съезду Губернск. Земельных Отделов 1 декабря 1921 г. „Центральное Управление Земледелия и Советских хозяйств в свете новой экономической политики“ М. 1921 г. *Ф. Я. Тигранов.* „Советские хозяйства“. Изд. К-та Земледелия М. 1919 г. („Отчет Нар. Ком. Земледелия IX Всерос. Съезда Советов за 1921 г.“ глава „Совхозы и Колхозы“ Стр. 105—110); ст. Б. Н. Книповича: „Направление и итоги аграрной политики 1917 — 1920 гг. в сборнике „О земле“, вып. I, М. 1921 г. (основные цифры, интересно обработанные), наша статья „Советские хозяйства“ в сборн. „Материалы и Обзоры“, изд. газеты „Экономическая Жизнь“, вып. 3, 1919 г.

[2]) См. главу VII. „Площадь землеустройства и состав населения, наделяемого землей“.

менной русской сельской-хозяйственной действительности. Эти хозяйства, которые до перехода их в распоряжение органов власти можно назвать хозяйствами культурно-капиталистического типа, вооруженные знанием и техникой и агрономическим персоналом, сокращали иногда даже площадь земли, сдававшейся в аренду, увеличивали площадь собственной запашки, вводили усовершенствованные способы обработки, при помощи новейших сельско-хозяйственных машин, употребляя искуственные удобрения, разводили улучшенные породы скота и т. д. Немало делалось в этих хозяйствах по сельскохозяйственной промышленности: одни свекольные хозяйства, по приблизительному подсчету, занимают 3-4 мил. дес. В черноземной полосе выработался особый тип хозяйств-латифундий—это огромные имения, иногда группы имений, в многие тысячи и десятки тысяч десятин, объединенные одним общим планом управления и хозяйства и в то же время разбитые каждое на несколько экономий с самостоятельным инвентарем, особым севооборотом, и т. п. Для освещения положения и значения бывшего владельческого сельского хозяйства приведем некоторые данные. Так, весьма показательны цифры посева отдельных культур в %-ом отношении у владельцев и у крестьян в отдельности.

Из общей площади посева занято было: [1])

Культура.	У крестьян в %%	У владельц. в %%
Рожь	30,2	18,8
Пшеница	21,6	25,5
Просо	3,1	2,5
Гречиха	2,7	1,2
Картофель	3,4	2,4
Пр. продовольствен. растения	3,7	2,9
Итого прод. растения	64,7	53,3
Овес	17,8	20,2
Ячмень	11,6	10,9
Корм. корнеплоды	0,0	0,2
Сеяные травы	1,9	8,9
Итого корм. растения	31,3	40,2
Табак	0,0	0,0
Сахарн. свеклов.	0,1	5,1
Масличн. растений	3,8	1,2
Итого технич. растений	3,9	6,3
Остальные растения	0,1	0,2
Всего	100,0	100,0

[1]) Цифры заимствованы по преимуществу из данных сельско-хозяйственной переписи 1916 г.

Также интересны цифры о площади посева трав у крестьян и владельцев.

Посевная площадь трав:

Районы.	У владельц. в % %	У крестьян в % %
Приозерный	34,8	7,9
Прибалтийский	30,1	20,7
Центр.-пром.	28,8	5,3
Северный	25,4	0,5
Белорусский	18,9	4,9
Центр. земледельческий	10,8	0,9
Малороссийский	10,3	3,0
Нижне-Волжский	8,6	0,7
Ю.-Западный	7,8	1,7
Приуральский	8,0	1,8
Средне-Волжский	6,5	0,3
Новороссийский	2,7	0,7

В зависимости от распределения площадей посева под теми или иными культурами, создается соответствующий характер бывших владельческих хозяйств.

Крестьянское хозяйство и по размерам своим, и по преобладанию в посевах продовольственных и кормовых культур носит в значительной мере потребительный натуральный характер — владельческое хозяйство имеет, по преимуществу, товарно-денежный характер, но и оно направлено на культуру, главным образом, продовольственных и кормовых растений.

Развитие в б. владельческих хозяйствах товарно-денежных элементов делает эти хозяйства особенно важными в отношении продовольствия крупных городских центров, живших до аграрного переворота в тесной зависимости от товарно-денежного оборота страны, а в период 1919—1920 г. в такой же зависимости от принудительно-регулирующего продукто-оборотного правительственного аппарата.

В 1905 году частное землевладение в России выражалось в следующих цифрах: [1])

1. Дворянам	принадлежало	53 мил.	десят. или	51,9%
2. Купцам	„ около	17 „	„ „	16,7%
3. Мещанам	„ „	4 „	„ „	3,9%
4. Крестьянам	„ „	25 „	„ „	24,6%
5. Иностранц., духовенству и пр.	„ „	3 „	„ „	2,9%
Всего		102 мил.	десят. или	100%

[1]) См. Д. И. Рихтер „Сколько земли в России и кто этой землей владеет“. Петроград, 1917 г. стр. 17.

Выше, говоря о тенденциях земельной мобилизации, мы указывали, что группа торгово-промышленная (2-ая) и крестьян (4-ая) приобретали земли за счет, главным образом, первой, т. е., дворянского землевладения. Таким образом, после 1905 года земля продолжала уходить из рук дворян особенно после тревожных 1906 и 1907 годов. В 1912 году дворянский банк запросил предводителей дворянства о количестве принадлежащих дворянам земель; оказалось, что в 45 губерниях, в которых в 1905 году таковым принадлежало 51 миллион десятин, в 1912 году оставалось всего 37,5 мил., а 13,5 мил. десятин перешло в другие, недворянские руки. Вообще, русское дворянство, несмотря на то, что оно искони жило землей, не сумело приспособиться к земледелию, основанному на наемном труде, и только около половины всей пашни, находившейся во владении дворян, обрабатывалось последними, остальная же земля сдавалась в аренду крестьянам. Не мало поместий погибло при стихийном крестьянском движении, когда неорганизованные захваты распылили инвентарь, племенной скот и уничтожили частно-владельческие хозяйства, имевшие культурно-агрономическое значение. На государственную власть после событий 1917, 1918 г.г. легла трудная задача сохранить хотя остатки сельско-хозяйственной культуры и попытаться организовать на этих развалинах нечто целое и ценное в хозяйственном отношении. Комиссариату земледелия пришлось выдержать большую и упорную борьбу с местами за право распоряжаться советскими хозяйствами из центра. Как известно, в 1917—1918 г.г. принцип федерации понимался несколько иначе, чем в 1922 году. Если теперь федерируют отдельные республики и автономные области, то в 1917—1918 г.г. и отчасти даже в 1919 г. федерировали Орловские, Тульские и Калужские исполкомы. Принцип „власть на местах“ проводился весьма реально и каждая губерния мыслила себя чуть ли не самостоятельной республикой. Эта тенденция мест отразилась, конечно, и в вопросе об управлении бывшими частновладельческими хозяйствами.

Нар. Ком. Земледелия, организовывая Управление Советскими Хозяйствами через Губсовхозы и райсовхозы, тем самым изъял советские хозяйства из непосредственного ведения местных губземотделов, которые являются исполнительными органами местной власти. Губсовхозы подчинены непосредственно центральной власти — Н. К. З., минуя Губземотделы. Пререкания и прения между Губземотделами и Губсовхозами много мешали наладить работу, и в конце концов коллегия Н. К. Земледелия обратилась ко всем Губземотделам и губсовхозам со следующим циркуляром:

„Губземотделы обращаются к центру с предложениями о внесении поправок к декрету о социалистическом землеустройстве (на это они имеют неотъемлемое право).

В то же время скрытно, а порой и явно, на местах оказывается противодействие проведению в жизнь этого декрета (на что право земотделы не имеют).

Отдел обобществления считает необходимым, в целях прекращения ненужной и вредной ведомственной борьбы, разъяснить, что вопросы о центра-

лизации управления советскими хозяйствами в губернском масштабе и о формах централизацяи в государственном масштабе будут разрешены не путем споров и трений, а в практической работе по организации советских хозяйств.

Централизация управления совхозяйствами в той форме, как это определено положением о соц. землеустройстве, признана необходимой, как способ установления на местах единой пролетарской политики в организации советских хозяйств и тесно с ними связанных вопросах землеустройства.

До тех пор, пока при организации губсовхозов встречаются и борятся две линии поведения, диктуемые центром и приводимые местами, до тех пор невозможно говорить о передаче всего дела организации советских хозяйств, как базы социалистического землеустройства, местным органам.

Губземотделы должны прекратить борьбу за власть в советских хозяйствах и совместно с представителями индустриального пролетариата — уполномоченным и рабочего комитета содействия и губсовхозами приступить к практической работе по организации советских хозяйств. Разграничение работы губземотделов и губсовхозов должно быть произведено следующим образом: вся производственная, организационно-хозяйственная работа принадлежит Губсовхозам и губземотделы вмешиваться в эту работу не должны, во избежание параллелизма в работе.

В отношении агрономического обслуживания советскими хозяйствами и их рабочим аппаратом населения, руководящая роль принадлежит губземотделу, и губсовхозы выполняют обще-аграномические задания земотделов, поскольку выполнение этих заданий идет рука об руку с производственной работой совхозов.

В практической работе губземотделов и губсовхозов, выполняющих задания наркомзема в организации социалистического землеустройства, будет жизненным опытом, а не спорами и разрушающей дело ведомственной борьбой, проверена целесообразность организации управления советскими хозяйствами, установленной декретом 14-го февраля.

Этот опыт покажет, насколько жизненна установленная декретом организационная система губсовхозов и какие необходимы поправки и изменения к положению, являющемуся одним из важнейших актов социалистического строительства в земледелии.

Меньше споров о формах и системах и больше практической революционной творческой работы“.

На бывшем в начале июля 1919 г. съезде Губземотделов, губоргасевов и губсовхозов во всей полноте были высказаны два противоположных взгляда на систему управления советскими хозяйствами. Точка зрения мест была формулирована следующим образом:

„Централизация дела управления совхозами не может и не должна строиться по принципам главков и центров, так как советское хозяйство, как одна из форм землепользования, совершенно неотделимо от всех других его

форм. Самая важная и тонкая область земельного вопроса—землеустройство— не может проходить планомерно при таком искусственном выделении в управляющуюся единицу одной из форм землепользования. Централизация необходима только для возможности установления единства плана работ внутреннего управления, хозяйственной и экономической спайки. Такого стиля централизация вполне может быть осуществлена через органы Н. К. З. Земельные Отделы, которые ведают всеми формами землепользования, только и могут направлять все дело по единому организационному руслу. Идя по пути централизации по типу главков, логически притти впоследствии к необходимости установления отдельных управлений коммунами артелями и единоличным землепользованием. Положение совхозов, как органов, оторванных от губземотдела и исполкома, бесправное, несмотря на широкие полномочия, которые им даны. Авторитет среди населения равен нулю".

В докладах с мест явно звучали ноты раздражения и недоверия к „специалистам", которым от центра предоставлены в административном порядке известные права. Местные работники указывали, что психология специалистов чужда народным массам. По пути с этим указывалось, что в советских хозяйствах заинтересованы комиссариаты: Соц. обеспечения, Здравоохранения, Образования. Там нужно устраивать больницы, санатории, детские дома, школы и пр. „И вот, — говорит один из докладчиков с мест, — отправляются эти отделы на поклон в губсовхоз, в учреждение по классовому составу чуждое начинанию упомянутых отделов. Заблагорассудится или нет сему учреждению потеснить управляющего в его объемистом доме и поселить туда детишек, это вопрос. А кто же заставит это выполнить в случае нужды? Исполком-то вмешиваться не может. Куда же в таких случаях обращаться? В Наркомзем? Ничего себе прогулочка! Из какой-нибудь Черниговской или, еще ближе, Уфимской губ...." (Доклад Сапронова).

Тот же докладчик подверг резкой критике деятельность центра в области управления советскими хозяйствами:

„На местах советские хозяйства организовывались, когда еще Наркомзем об этом и не думал. А дело в том, что способ и те хозяйства, которые вы организуете, старый, помещичий. С санкции губсовхозов и, очевидно, с санкции наркомзема, советские хозяйства обрабатываются крестьянами за семена. Кто из крестьян (имея в виду, со своим инвентарем) может поехать обрабатывать советское хозяйство? Конечно, зажиточный, у которого имеется рабочий скот в достаточном количестве. Зажиточный получит семена, а бедняк, семья красноармейца, при теперешнем недостатке семян, получить не смогут. Какое, после этого, настроение бедноты деревни?

„Или еще хуже, — рассылаются циркуляры о том, чтобы советские хозяйства сдавали обрабатывать исполу или из третьей части. Это не способ агитации за социализм примерами, а самый лучший способ контр-революционной агитации.

Мы, ведь, на рабочих и крестьянских собраниях доказываем необходимость советских хозяйств. Мы доказываем им преимущество машинной

обработки в сельском хозяйстве. Какое же у вас преимущество и превосходство, когда вы ковыряете исполу, допотопной крестьянской сохой на крестьянском одре?“.

Наконец в резолюции, предложенной упомянутым докладчиком, вполне определенно прозвучала нотка антагонизма между городом и деревней:

„В организации государственных советских хозяйств весьма сильно заинтересованы не только городской индустриальный пролетариат, но и наравне с ним сельско-хозяйстоенные рабочие и широкие массы трудящихся в деревне. Поэтому, задача организации советских хозяйств не может быть осуществлена силами одного только индустриального пролетариата“.

Позиция центра была формулирована докладчиком, заведующим подотделом советских хозяйств, который, уловив основной фон докладов с мест, в своей речи отметил, что „основной вопрос заключается в восстановлении нормальных взаимоотношений города и деревни, что возможно при обеспечении себя необходимым фондом и независимостью от мелко-буржуазного хозяйства, после чего государство может диктовать свои положения крестьянскому земледелию“. Характеризуя положение на местах, докладчик остановился на следующих фактах:

„Бывали случаи, когда прогоняли агрономов и на их место ставили крестьян-практиков. Такая организация вполне гарантирует лойяльность управления советского хозяйства в политическом отношенни, но абсолютно не дает никакой гарантии в деловом отношении. Кроме того, такое отношение противоречит указанию центра о создании совхозов, как агрикультурных центров. Это безусловно тормаз организации советских хозяйств. Контроль политический нужен, но проводить его так, значит разогнать персонал—специалистов. Пересол есть и в других отношениях. Политический контроль необходим, но и производство необходимо. Благодаря указанному выше поведению политических контролеров, мы уничтожим крамолу внутри себя, но разрушим хозяйство. Контролеры должны отвечать не только за политическую сторону управления хозяйства, но и за деловую. Это основное положение надо провести в жизнь. Другим препятствием является разнобой в самом центре. Подотдел советского хозяйства возник после декрета 14 февраля 1919 г. По возникновении этого органа, не надо было искать организацию, которая бы обслуживала хозяйственные единицы. В центре наблюдался сепаратизм в деятельности различных отделов Н. К. З. Такие явления наблюдались в местных отделах животноводства, которое стремились признать племенными хозяйствами имения даже с одной коровой. То же самое было с огородами и садами.

В Н. К. З. наблюдалось отсутствие общей линии поведения. Эти недоразумения отразились на организации совхозов. Вначале легко было привлекать агрономические силы, теперь, вследствие указанного разнобоя в деятельности центра, это затруднилось. Орган, мобилизующий спе-

циалистов для Н. К. З., не дает работников совхозам. Это тормозит работу".

Опыт деятельности советских хозяйств не дает возможности, по мнению того же докладчика, проверить все положения социалистического землеустройства (см. инструкции от § 29 до 59) и, учтя этот опыт, внести соответствующие поправки и изменения.

„Но настоящего опыта и не было,—говорит докладчик,—а потому и учесть что-либо—трудно. Строительство затруднялось недостатком технических сил и материалов. Задача была трудна, тем более, что строительство происходило в условиях общей разрухи. К созданию новых форм хозяйства приступлено вообще поздно. Нужно большое накопление фактов, чтобы внесенные поправки были вполне полезны. С мест не доходили сведения о достижениях новых организаций, может быть, мелочных, но существенных для изменения и дополнения схемы центра, делавших бы ее жизненной".

Комиссар земледелия в своей речи тоже подчеркнул необходимость для мест и центра найти общий язык. В основу социалистического строительства в области сельского хозяйства, по мысли комиссара земледелия, должна быть положена идея государственности. „Та борьба, которая ведется на местах, есть отражение борьбы идеи государственности с провинциализмом мест. Центр ведет борьбу с провинциализмом губорганизаций, которые, в свою очередь, борются с провинциализмом уездов и т. п. Очередная задача социальной революции—положить конец розни города с деревней. Городской пролетариат должен быть ближайшим образом привлечен к работам в деревне; социальное переустройство должно пойти на началах совместной работы городского и сельского пролетариата".

Вопрос о централизации или децентрализации, как мы увидим ниже, не решал вопроса о должном хозяйственном управлении незначительным, сравнительно с до-революционными частно-владельческими хозяйствами, количеством советских хозяйств.

В октябре 1918 г. начинается прием имений от различных губерний в ведение Народного Комиссариата Земледелия и образование районных управлений советскими хозяйствами.

1919 г. застает бывшие частно-владельческие хозяйства в состоянии, близком к полной дезорганизации. К февралю 1919 г. в ведении центра находится лишь 35 совхозов с общей площадью в 12.000 десятин. Остальные были в руках местных органов и влачили жалкое существование. На твердую почву ставятся совхозы лишь опубликованием 14 февраля 1919 г. „Положения о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию" и подписанным 15 февраля 1919 г. „Декретом об организации советских хозяйств учреждениями и объединениями промышленного пролетариата".

Период 1919—1921 г.г. прошел в организации советских хозяйств; результаты деятельности К-та Земледелия в этой области выразились в следующих цифрах:

РАЙОНЫ [1]).	Всего совхозов.			
	1918 г.	1919 г.	1920 г.	К концу 1921 г.
1. Северный	133	147	164	145
2. Вятско-Пермский	80	80	113	155
3. Центр. промышл.	1204	1135	1236	1321
4. Петроградский	403	440	449	462
5. Западный	339	572	662	596
6. Заволжский	40	36	125	123
7. Приволжский	242	301	663	556
8. Центр. Землед.	600	701	810	929 [1])
9. Ю.-Восточный	60	76	162	149
Всего [1])	3,101	3.547	4.392	4.316

1167 совхозов, которым земля уже была отведена, следующим образом распределяются по размерам:

До 9 дес.	0,3%
От 10— 24 дес.	2,3%
„ 25— 49 „	6,2%
„ 50— 99 „	10,5%
„ 100—149 „	13,0%
„ 150—199 „	11.5%
свыше 200 „	57,0%

В отдельных районах он опускается до 210,8 (в Северном), 232,9— в Центр.-Промышленном, в большинстве держится на том же уровне или несколько выше (Центр. Земл.—245,3), Петроградском 243,9, Вятско-Пермском—315,3, Западном—36,7, Приволжском—454,7 и только в Ю.-Восточном достигает 1.785,9 дес., а в Заволжском – 2.134,4 дес.

В 1920 г. наиболее насыщенными совхозами остается Заволжский район, где на Совхоз приходится 2.134,4 дес.

Сопоставим данные переписи тех же 2.289 совхозов о среднем количестве земли и пашни на 1 хозяйство.

---

[1]) См. ст. Б. Н. Книповича „Направление и итоги аграрной политики 1917—1920 г.“ в сб. „О земле“, вып. I, м. 1921 г., стр. 32.

РАЙОНЫ [1].	На 1 совхоз десят.		% пашни по всей земле.
	Земли.	Пашни.	
1. Северный	210	38	21,9
2. Вятско-Пермский	315	88	28,8
3. Центр.-Промышл.	233	97	36,4
4. Петроградский	243	61	38,4
5. Западный	364	153	56,0
6. Заволжский	2134	588	27,1
7. Приволжский	454	368	60,7
8. Центр. Землед.	245	157	69,1
9. Ю.-Восточный	1.784	235	13,2
Всего по 9 район.	389	187	48,2

Районы наиболее крупных совхозов — Заволжский и Ю.-Восточный — используют свои земельные богатства крайне слабо. В среднем пашня составляет 48,2% всей земли, в Ю.-Восточном районе запашка охватывает только 13,2%.

Это неблагоприятное использование земли отчасти объясняется тем, что советские хозяйства организованы на землях бывших частновладельческих хозяйств, в которых лучшие земли уже отрезаны соседними крестьянами, что нарушило возможность пользоваться территорией в ея прежнем, организованном как единое хозяйство, целом виде.

Что же представляли из себя бывшие частновладельческие хозяйства в период 1918—1920 г.г.?

Некоторые цифры о состоянии советских хозяйств имеются в статье Б. Н. Книповича, нами выше цитированной, затем нами были приведены данные в статье „Советские хозяйства" [2], но не точные и не по всем губерниям; приводить здесь эти данные, как выходящие из рамки работы, не будем, но все же представляется не лишне попытаться посмотреть простым взглядом непосредственного наблюдателя на советские хозяйства в интересующий нас период. Эту попытку позволяет осуществить отдел хроники журнала „Известия Государственного Контроля" (за 1919 г.), а затем —

1) См. „Сборник о Земле", стр. 34.

2) „Материалы и обзоры", вып. 3 ст. 1919 г. изд. газ. „Экономич. жизнь".

„Известия Раб.-Кр. Инспекции“ (за 1920 г.), где печатались выдержки из протоколов ревизоров, обследовавших советские хозяйства. В виду значительного интереса, представляемого указанными материалами, остановимся на последних несколько подробнее, тем более, что они мало известны широким кругам, в виду специального характера опубликовавшего их издания.

Итак, предоставим слово самим ревизорам.

Вот, например, общий вывод чрезвычайной ревизии, производившей обследование ряда экономий Тверского и Старицкого уездов Тверской губернии:

„Всего обследовано около 30 экономий. Общий вывод ревизии следующий: цели усовершенствования способов ведения самого хозяйства пока не достигается, хозяйство экономий не только не поддерживается, но приходит все в больший упадок, запасов продовольствия хватит только для собственного питания экономий. Относительно продовольствия скота и лошадей ощущается большой недостаток, тогда как ранее всегда имелся избыток кормовых средств, переходящий год за год. Безхозяйственность—общее явление для всех обследованных имений; особенно выделяются в этом отношении крупные экономии Бредневно-Козлово и Петровское. Каждое из них обрабатывает свыше 300 десятин пашни, в последний же год в Бредневе обработано 184,5, в Петровском же—не более 70-ти десятин, а остальной пашней завладели крестьяне“ [1]).

Далее мы имеем два интересных отчета о состоянии крупно-молочного хозяйства в Рязанской и Тамбовской губерниях.

О Рязанских Совхозах читаем:

„Зарайский и смежные уезды Рязанской губернии недавно еще снабжали всю Москву молоком, но в настоящед время молочное дело здесь упало. Отрядом чрезвычайных ревизоров Государственного контроля выяснены следующие причины этого явления. Национализованные заводы и фермы не знают одного хозяина. Уездный Зарайский продком, как хозяин части заводов, конкурирует с заведующими национализованными заводами Чичкина: продком установил, например, цену в 25 руб., правление национализованных заводов—35 руб., в результате рабочие предъявляют продкому требование выплатить и за прошлое время по повышенным ценам. Кроме того, для поощрения слива молока на заводы Чичкина, правление заводов выдает разные продукты, чем нарушается созданный Упродкомом план равномерного распределения продуктов среди населения продовольственными организациями.

Спорят за права быть хозяином ферм и заводов центральные организации: Центромасло, Центромолоко, Московский продотдел.

В числе других причин падения молочного дела следует указать следующие: недостаток пахотной земли в заокских волостях, вынуждающий население питаться, главным образом, молочными продуктами и обменивать

---

[1]) „Известия Гос. Контроля“, 1919 г. № 7, стр. 28.

их на местных же рынках на хлеб; плохое состояние заливаемых Окою лугов, где сотни и тысячи пудов сена, сгнивая и прорастая, пропадают бесследно, почему совершенно необходимо произвести ряд гидротехнических работ по очистке водоотводных каналов на Окских лугах; безотчетное широкое пользование молочными продуктами рабочих ферм. В какой степени способствует падению вывозки молока последняя причина — видно из следующих примеров: на фермах в имении Глебкова из собранных в декабре 372 пуд. было израсходовано на местные нужды 31 пуд., переработано 59 пуд., выдано рабочим 150 пуд.. и только 4½ пуда поступило в Москву.

Имения Дивово-Городищево и Глебково, находящиеся в ведение Рязанского Губернского Земельного Отдела, лучшие по общему благоустройству, качеству и количеству живого и мертвого инвентаря, находятся в периоде хаоса и расхищения, которые производятся представителями местной Рязанской губернской власти. Представители Рязанского губернского земотдела Бакатов, Гросман и Мишин, наезжая время от времени в эти имения и пользуясь казенным автомобилем, возят оттуда битую птицу, поросят, молоко и другие ставшие для столиц редкостью продукты. Часть этих продуктов идет на устройство прощальных банкетов, часть, видимо для стола превилигированных, власть имущих товарищей. Делается все это с ведома Рязанского Губисполкома, а Рязанская Губерная Чрезвычайная Комиссия предоставляет свои автомобили для перевозки продуктов.

Рассматривая условия, в которых протекает жизнь ферм, нельзя не отметить следующее печальное явление: на некоторых фермах полное отсутствие санитарии, груды навоза, заболевания скота от навозных испарений, отсутстие очисти дворов, превратившихся в навозные болота, помещение для рабочих без всякого намека на гигиену—такова картина осмотра некоторых имении. Требуется немедленное вмешательство центральной власти, снабжение этих имений лопатами, вилами, скребками и др. инструментами. К устранению причин, повлекших упадок молочного хозяйства, чрезвычайной ревизией принимается ряд мер.

В Рязанской губ. восстановлено лишь несколько молочных хозяйств, в Зарайском и других уездах есть до 60 хозяйств, совершенно не функционирующих. Восстановить их и эксплоатировать—это необходимая государственная задача, которую нужно выполнить срочно“. [1]).

Такое же печальное впечатление оставляет чтение и следующего отчета—о совхозе в Тамбовской губернии.

„Чрезвычайной ревизией произведено обследование молочного хозяйства Тамбовского городского продовольственного комитета. В г. Тамбове существовала в течение 15 лет ферма Русанова, в виде небольшой хозяйственной организации, вполне благоустроенной.

Коровы с фермы Русанова были переведены в предназначенную под городскую ферму усадьбу Асеева; последняя к началу открытия фермы

---

[1]) „Известия Гос-Контроля“ 1919 г. № 8 стр. 10.

представляла ряд крытых сараев с выломанными оконными рамами, испорченным водопроводом. О заготовке фуража и о приспособлении помещения никто не позаботился. Руководитель дела тов. Филонов понятия не имел о молочном хозяйстве. 15 ноября была пригнана первая партия коров, реквизированных в Новодевичьем монастыре, совершенно здоровых. За отсутствием фуража скот был пущен в сад Асеева, где он пасся несколько дней, питался тощей травой, листьями и корой... Так началось дело. Таково оно было и в момент ревизии.

Помещения оставались неприспособленными; корма не было запасено; ветеринарный надзор отсутствовал, скот в грязи, подстилка мокрая и представляет мочевую жижу. С больными коровами помещаются здоровые; зачастую павшие коровы по нескольку дней находятся с живыми; соломы хватает на весьма непродолжительное время. Удой производится без опытного надзора. Коровы страдали анемией, тельные не могут растелиться и прикалываются. Молоко, как от больных, так и от здоровых поступает в общий бетон для пользования населения. С марта месяца начался сильный систематический падеж скота. Общий убыток, понесенный казной, определяется ревизией в сумме около 84.000 руб. [1]).

Крайне малая производительность и в течение 1919 года, как говорится в отчете, заставила Раб.-Кр. Инспекцию обратить свое внимание на советские хозяйства Симбирской и Смоленской губерний. Результаты обследования получились следующие.

„Раб.-Крестьянской Инспекцией произведено обследование советских хозяйств Симбирской и Самарской губ. для выяснения причин их крайне малой производительности в течение 1919 года.

Одной из главных причин, несомненно, является слишком поздняя организация совхозов, не вполне законченная даже к настоящему времени. Хозяйства были приняты Губсовхозами весной 1919 года в период начала сельских работ. Управления Совхозов организовывались без надлежащих указаний центра, без плана и системы и притом оставались обособленными от других учреждений Наркомзема, располагавших к тому времени достаточными силами специалистов. Только недавно последовавшее распоряжение о слиянии Губсохозов с Губземотделами создает правильное положение первых. Наконец, образование Совхозов произошло вслед за разрушением б. частновладельческих имений, бывшим особенно сильным в двух обследованных губерниях. Благодаря этому, совхозы получили лишь жалкие остатки земельного фонда этих имений, захваченных окрестными крестьянами, и при том земли эти были наделены хозяйством в неудачных условиях, с образованием дальне и длинноземелья и черезполосицы. Живой и мертвый инвентарь были расхищены. Основных рабочих в совхозах оставалось совершенно недостаточно. Семена, выданные продкомами, оказались очень низкого качества (пшеница во многих хозяйствах дала всхожесть ниже 20%).

---

[1]) „Известия Государственного контроля“ 1919 г. № 12, стр. 19.

Обращаясь к весенним работам тек. года, совхозы Симбирской и Самарской губерний представляются в следующем виде. Не только многие хозяйства, но и целые районы остаются все еще не организованными. Многие хозяйства вовсе или недостаточно обеспечены землей, угодьями (особенно лесными, для снабжения топливом и поделочных материалов). Ощущается острый недостаток подходящих людей во всех отраслях работ.

Многие из тех, кто заняли ответственные места, совершенно не отвечают своему назначению, не понимая задач советских хозяйств и часто преследуя лишь свои личные интересы. Почти везде ощущается большой недостаток рабочих лошадей. Попытки Губсовхозов к приобретению их не увенчались успехом. Так, Симбирским Губсовхозом закуплено всего 300 лошадей, тогда как минимальная потребность в них определяется в 3.000. Закупка протекает медленно. Закупленные лошади из военного брака далеко не отвечают своему требованию. Многие из них с физическими недостатками и болезнями, так что прокорм их до весенних работ едва ли может быть признан целесообразным по их инвалидности. Наряду с этим замечается недостаток пользовательного рогатого скота, непородистость имеющихся стад и смешение разных пород в одном стаде. Выработанные Губпродкомом нормы кормления, применяемые в хозяйствах, обеспечивают скот лишь до полуголодного состояния. Такие важные отрасли животноводства, как овцеводство, свиноводство и птицеводство, совершенно не развиты в совхозах, несмотря на крайнюю важность их и подходящие естественные условия. В отношении сельско-хозяйственных орудий и других предметов хозяйства совхозы находятся в благоприятных условиях. В некоторых случаях замечается небрежное отношение к с.-х. орудиям, часто весьма ценным, а, главное, не ведется их точной регистрации и учета. Повсюду орудия эти нуждаются в ремонте, и с этой стороны крайне необходимо оборудовать при крупных хозяйствах с.-х. мастерские, кузницы, слесарни и проч. Одним из крупных недостатков совхозов является затем отсутствие организационных планов на отдельные хозяйства по районам и общего—по губернии.

При таких условиях приходится признать, что в настоящем году совхозы обследованных губерний находятся еще в стадии организации, завершение которой далеко от окончания, а потому, если не принять особо энергичных мер из центра и не использовать остающееся до весенних сельско-хозяйственных работ время, нельзя ожидать в текущем году от совхозов не только крупной, но и даже и средней производительности“ [1]).

Любопытную оценку деятельности Губернских Управлений Советских Хозяйств (Губсовхоз), за которые, как мы видим, так боролся с местами центр, дает отчет о ревизии Тамбовского „Губсовхоза“:

„Возглавляемый Коллегией, в теперешнем своем составе образовавшейся только осенью, Тамбовский Губсовхоз является также и Райсовхозом для Тамбовского уезда. Свою деятельность он обратил, главным образом,

---

1) „Изв. Раб.-Кр. Инспекции“ 1920 г. № 3 стр. 14,

на Совхозы Тамбовского уезда. Такое исключительное внимание вредно отзывается на жизни других Райсовхозов. Так, из 16 мил. руб., израсходованных им, около половины выдано Тамбовским Совхозам и только другая половина—всем 11-ти Райсовхозам. Губсовхоз не только не осведомлен о деятельности некоторых Совхозов других уездов, но даже не знает общего их количества. Очень мало сведений имеется у него также о посевах на 1919 год.

В Кирсановском уезде, например, нет совершенно указаний о яровых посевах, хотя урожай уже собран. В Борисоглебском уезде нет указаний об урожае и посеве и т. д.

Организационная деятельность Губсовхоза мало хозяйственна и целесообразна, хотя из состава коллегии четверо агрономы. В настоящее время Губсовхоз озабочен получением от Губпродкома фуража и семянного материала, что представляется весьма затруднительным. Выдать семенной овес Губпродком отказался категорически. В то же время имеющийся на ссыпных пунктах хлеб Губпродкома (просо, овес) согревается и есть риск потерять посевный материал. Относительно горения хлеба Губпродком собирал совещание о мерах борьбы с ним, но семян все-таки не дал. В ведении Губсовхоза находятся все племенные рассадники, переданные Губземотделам, в виду того, что Тамбовская губ. является прифронтовой и при всякого рода эвакуациях очень трудно разграничить деятельность Губземотдела и Губсовхоза. Общий же надзор за племенным материалами остался в ведении отдела животноводства при Губземотделе. [1]).

Такой же отрицательный характер работы Губсовхозов и Райсовхозов (районных управлений) рисует ст. Н. Ш. о Симбирской и Самарской губерниях:

„Наконец, крупным недостатком в деятельности Совхозов является почти полное отсутствие контроля над расходованием как доходов этих хозяйств, так и отпускаемых на их содержание кредитов. Со стороны Губсовхозов и местных отделений Р. К. И. почти отсутствуют попытки к установлению ревизионного наблюдения за Совхозами. Между тем, деятельность Управлений хозяйствами в большинстве случаев протекает в канцелярской работе, лишенной всякой инициативы, ограничивающейся лишь рассмотрением требований и заявлений с мест. Просматривая протоколы совещаний Губсовхозов, невольно удивляешься бедноте содержания этих протоколов, все материалы которых не идут дальше распоряжений о назначениях, перемещениях и увольнениях служащих. Живой и особенно ценной в момент строительства связи губернских центров с местными хозяйствами совершенно не заметно. По той же причине не могли дать ожидаемых результатов дорого стоющие губернские совещания между сотрудниками губ. учреждений и представителями совхозов, мало оживив местными данными разработанный в канцеляриях губсовхозов материал.

---

[1]) „Изв. Раб.-Кр. Инспекции" 1920 г. № 4, стр. 17.

Деятельность Райсовхозов также далеко несовершенна и польза от них для советских хозяйств весьма сомнительна. В большинстве случаев Райсовхозы совершенно не выполняют своего назначения. Состав их служащих обычно случайный, с очень пониженным деловым уровнем. Бухгалтерия и отчетность находятся во многих райсовхозах в хаотическом состоянии и никем не проверяются [1]).

„Раб. Кр.-Инспекции, говорится в указанной статье, во многих случаях приходилось вмешиваться в действия местных учреждений Наркомзема, защищая от окончательной гибели народное достояние". И, наконец, статья констатирует, что советским хозяйствам приходится жить „в атмосфере недоброжелательного отношения к ним со стороны окрестного населения. Это условие влияет на деятельность совхозов не менее пагубно, чем все перечисленные дефекты".

Любопытные данныя приводит также статья о рабочих совхозов, и о стремлениях последних превратиться из батраков в оседлое население:

„Оставшиеся в некоторых Совхозах рабочие бывш. частно-владельческих имений часто заявляют претензии на плохие условия жизни, в частности, на темноту помещений и недостаточное снабжение продуктами продовольствия. Большинство из них стремится получить в пользование участок земли, который они могли бы обрабатывать в свободные часы собственными силами или силами своих семей, и также завести пользовательный скот и птицу. Однако, такие предположения встречают препятствие в инструкции Наркомзема даже в тех случаях, когда это могло бы быть допущено без всякого ущерба для Совхозов. Сформированные по хозяйствам рабочие комитеты не везде усвоили свои права и обязанности. Не редки случаи инертного отношения их к своим обязанностям, а иногда и прямого вмешательства в хозяйственные распоряжения заведующего. Все это, конечно, не может не отражаться губительно на работе Совхозов".

Вообще, следует отметить удручающий характер разрушения, грязи и бесхозяйственности. Вот в заключение жанровая картина из жизни совхоза, под названием „Карл Маркс", в Яранском уезде (Вятской губ.):

„При осмотре колонии, в Совхозе „Карл Маркс" замечена всюду грязь. Воспитанники всех возрастов предоставлены самим себе. Посетив их в обеденное время, комиссия заметила, что многие из воспитанников, за недостатком мебели и обеденных приборов, питаются первобытным способом, сидя на голом полу или подоконниках и залезая в чашку руками.

В самом помещении грязь. Клозеты переполнены. Дети заражены чесоткой, белье на них меняется очень редко, и, в довершение всего, больные не отделяются от здоровых. На все это комиссия обратила внимание руководителей колонии детей.

При обследовании хозяйства обнаружено отсутствие учета хозяйства по скотному двору. Молока от 18-ти дойных коров, повидимому, хватает

---

[1]) Изв. Раб. Кр.-Инспекции 1920 г. № 4, стр. 4 и след.

только для рабочих и служащих, — излишков нет. В виду этого, предложено вести книги и табеля: удоев, учета молока и учета рабочей силы.

Конный двор не оставляет желать лучшего: лошади исправны, конюшни содержатся в чистоте.

Содержание пасек. Из сорока двух семей за 1919 г. получено меду центробежного 75 пуд., и в рамах 7 пуд. Улазов в сезон медосбора было несколько, но акт составлен только один. При хозяйстве имеются: ягодный и фруктовый сады и огород. Учета сборов с них не велось. Площадь земли на урожай 1919 г. была засеяна силами хозяйства. Урожай 1919 г. с полей и лугов, к сожалении, по книгам проведен в примерных цифрах; поэтому, данные о результате уборки только вводят в заблуждение.

Для ознакомления с замеченными недостатками и устранения их посланы Уземотделу копии с актов“ [1].

Несмотря на ряд основных дефектов, советские хозяйства все же имеют за собой одну важную заслугу — они успели сохранить кое-что из прежнего культурного инвентаря сельского хозяйства от окончательного растаскивания крестьянами и помогли прожить самые тяжкие годы 1918—20 г.г. около полумиллиона человек, выброшенных из колеи городской жизни, благодаря остановке промышленной жизни.

Очевидно, что работа на обще-российский котел мало стимулировала деятелей советских хозяйств, и мы согласны относить указанные отчетами Гос. Контроля и Раб. Кр. Инспекции дефекты на счет того обстоятельства, что в советских хозяйствах не было заинтересованного, хозяйствующего субъекта; это были канцелярии уездного типа со всеми их теневыми сторонами.

По отношению к целой группе „совхозов“ дело обстояло несколько иначе; мы имеем в виду, так называемые, „совхозы приписные“. 15 февраля 1919 г. Совет Народных Комиссаров издал декрет „об организации советских хозяйств учреждениями и объединениями промышленного пролетариата“. Согласно § 1 названного декрета, объединениям государственных предприяиий, а также отдельным крупным государственным предприятиям, городским совдепам, крупным профессиональным союзам и местным советам профессиональных союзов представляется право получать от Народного Комиссариата Земледелия во временное пользование и управление участки и имения из земель нетрудового пользования (бывш. помещичьих и т. п.) и не предназначенных для распределения в единоличное пользование, а равно других пустующих, незанятых или незасеваемых на данный сельско-хозяйственный год земель для организации на них Советских хозяйств для производственных целей“.

Продукты, производимые в „приписных совхозах“, за покрытием производственной потребности, поступают на удовлетворение потребностей хозяйствующей в данном совхозе организации, правда, в „пределах норм Ком. Продовольствия“ (§ 4).

---

[1]) «Изв. Раб.-Кр. Инспекции» 1920 г. № 4, стр. 15.

Декрет о „приписных совхозах" получил в жизни практическое применение в следующих размерах:

Всего по 41 губ. РСФСР советских хозяйств было:				
К концу 1918 г.	3.101, в том числе приписных			
„ „ 1919 г.	3.547 „ „ „ „	516	или	14,5%
„ „ 1920 г.	4.292 „ „ „ „	1636	„	37,2%
„ „ 1921 г.	4 391 „ „ „ „	2136	„	49,2%

Таким образом, процесс „искания хозяина" советскими хозяйствами совершенно определенно обозначается за указанный период. Основная масса „приписных" Совхозов значится за Высшим Сов. Нар. Хозяйства:

в 1919 г. приписано было	109	совхозов.
„ 1920 „ „ „	412	„
„ 1921 „ „ „	810	„

О приписке совхозов другими учреждениями имеются данные только для 1921 года:

Почтово-телеграфное ведомство	229	совхозов.
Московско-Потребит. Коммуна.	131	„
Главн. Упр. по Снабжению армии (Главснабпродарм)	336	„

Наконец, мы имеем сведения за 1920 г. о распределении 412 совхозов, приписанных ВСНХ между отдельными видами обрабатывающей промышленности: (см. табл. на стр. 170).

В условиях „новой экономической политики" приписка (а также сдача в аренду) совхозов пошла более усиленным темпом.

Теперь обратимся к судьбе за три года революции участкового землепользования. О судьбе хуторских и отрубных хозяйств в 1917 — 1918 г.г. было сказано уже выше [1]), о дальнейшей судьбе участкового землепользования находим ценные данные в статье проф. Першина: „О формах землепользования" [2]).

С наростанием уравнительной тенденции в аграрной революции хутора и отруба все более и более вовлекались в процесс переделов. В некоторых местах (напр., Аткарский уезд) было предложено Земельными Комитетами участковым землепользователям вновь войти в общину, в целях объединения всего крестьянства и уничтожения возникающей розни. „Особенно резко проявилось уравнительное течение против хуторов и отрубов в поволожских губерниях (Саратовская, Самарская, Уфимская, Казанская, Симбирская) в центрально-земледельческих губерниях (Пензенской, Тамбовской, Рязанской, Воронежской), а также в некоторых южных губерниях,—напр., Харьковской,

---

[1]) См. главу VII.

[2]) Сборник „О земле", вып. I, стр. 69—78.

ГЛАВКИ.	Число совхозов.	Общее количество земли в десятин.	Земли под усадьбой, лесом, торфяниками и дорогами.	Пахотной земли десятин.	Обработано в 1920 г. десятин.	%% отношение обработанной земли к пахотной.
Главтекстиль	96	24.347 1/8	15.369	8.978 1/8	4.962 3/8	55,3%
Центроутиль	1	4	—	4	4	100,0%
Элоктротрест	4	3.478	2.262	1.216	194 3/8	15,9%
Центрошамот	5	1.333,5	875.5	458	15 5/8	3,3%
Химоснова	27	1.533,5	303,25	1.230,25	642 1/8	52,2%
Главтабак	6	1.155	231,5	923,5	491,25	53,2%
МГСНХ Отд. мет.	2	424	14	410	57	13,9%
Главсахар	2	264	—	264	264	100,0%
Главконефть	7	1.311,5	42	1.269,5	91,25	7,2%
Центрошифер	2	630	106	524	61	11,6%
Наркомздрав	1	76,25	23	53,25	35	66,0%
Москвотоп	13	730,75	173,75	557	211,25	38,0%
Главсланец	1	374	311	63	11,5	18,2%
Главкожа	3	581	18	563	326,25	58,0%
Гомза	19	255.854,75	11.669,5	244.185,25	6.343 5/8	2,6%
Главанил	3	16,5	0,5	16	9,5	59.3%
Главлеском	4	2.954,5	1.291,5	1.663	1.628,25	98,0%
Главбум	44	8.709,5	1.297,5	7.412 3/8	1.964,75	26,5%
Главторф	9	5.831,5	4.132,5	1.699	94,5	5,6%
Электроперед.	1	1.845	1.565	280	280	100,0%
Цепаз	39	125.386 3/8	108.394,5	1.699,5	3.085,25	18,2%
Центроцемент	9	1.214,5	363,75	850,75	714 7/8	84,1%
Главстекло	20	29.857,5	23.275	6.582,5	954,75	14,5%
Комгоссор	17	4.483 3/8	1.643,75	2.839 5/8	523	18,4%
Главодежда	3	2.183	1.815	368	294,25	80,0%
Главрезина	7	1.057,5	416,5	641	162,5	25,3%
Химдревправл.	12	713,75	100,25	613,5	233,75	38,1%
Формацентр	1	413	53	360	16	4,5%
Главкоавиа	1	178	80	98	7	7,2%
Наркомпрос	1	191	65	126	46	36,5%
Главод.	21	10.047	2.524	7.523	1.952,75	26,0%
Главрасмасло	6	78,5	43,5	35	20,5	58,5%
Главуголь	8	1.581,25	215	1.366,25	356,5	26,1%
Главгвоздь	1	160	60	100	60	60,0%
Отд. Металла	2	2.195	28	2.167	38	1,8%
Губсовнархозы	3	1.074	436	638	245,5	38,5%
Главмука	11	277,5	42	235,5	117,25	49,9%
	412	492.545 5/8	170.265,75	322.279 7/8	26.515.5[1])	—

Екатеринославской. После октябрьского переворота, с изданием „основного закона о социализации земли“ уравнительная тенденция разлилась еще шире и потопила то, что еще оставалось от первого стихийного распределения земель.

[1]) См. „Справочник о совхозах, приписанных индустриальному пролетариату“. Вып. III, Работа Глав. Зем. Хоз. Упр. ВСНХ. М. 1920 г. Стр. 5.

Противоположную картину представляет судьба участкового землепользования в северных губерниях—Пермской, Вятской, Ярославской, Новгородской и др., и в некоторых из центральных — напр., Орловская, Тульская, Московская, Калужская. В названных районах участковое землепользование успело уже хозяйственно укрепиться, пустить культурные корни и оправдать факт своего существования в глазах местного населения. Здесь хутора и отруба остаются, от них лишь по краям отрезаются излишки земельных угодий, не разрушая самого хутора.

В третьей группе губерний— Вологодской, Костромской, Новгородской, Смоленской, и др., уже во время первоначального распределения казенных и частновладельческих земель, был одновременно поднят вопрос об образовании новых хуторских участков; местными земельными органами этот вопрос решался положительно.

Так, например, в Новгородской губ. хуторское и отрубное хозяйство было признано одной из наивыгоднейших форм (после коммун и артелей) и выезд на хутора был признан возможным по взаимному соглашению самого населения. В соседной Вологодской губ., судя по журналам заседаний уездных земельных отделов (за 1918 г.), рассмотрение заявлений и ходатайств населения о переселении на хуторские участки в общем привело к целому ряду положительных решений: „расселение на хутора на бывшие удельные, а ныне казенные земли признано желательным". Аналогичное решение было принято и об образовании обособленных участков на надельных землях: „отвод хуторов из надельных земель производится с обоюдного согласия, строго устанавливая все условия, как со стороны хуторянина, так и со стороны общества, с тем, однако, чтобы условия эти были составлены в духе закона о социализации земли". Так же точно и в Костромской губ. отдельным членам общины разрешалось выделить к одному месту причитающиеся земли, по соглашению с большинством общины. В Смоленской губ. зарегистрированы также одобренные земельными органами случаи полного разверстания целых селений на хуторские и отрубные участки и даже было принципиально решено выдавать пособия для переселения на участки. В Брянской губ., по сообщению губземотдела, „за период 1918 года, когда отсутствовали твердые узаконения в области землеустройства, возникло много хуторских хозяйств как с санкции местных земельных органов, так и вовсе без таковой. Дело доходило даже до расселения по куртинам среди лесных массивов и явление это носило столь стихийный характер, что до сих пор полностью не может быть учтено. Хутор или отруб были в то время заветной мечтой каждого хозяйства".

1919—1920 г. г., когда раздел частновладельческих земель закончился и внутриселенное поравнение было произведено, снова поднялась могучая волна хуторского расселения, охватив обширный район северных, западных и ряд центральных губерний. В указанной выше статье проф. Першина приводится ряд указаний, по поводу стремления населения к хуторскому расселению, откуда мы и заимствуем последние:

„Материалы Центрального Отдела Землеустройства Наркомзема, собранные в 1920 году (главным образом, доклады и сообщения Губземотделов) указывают, что стремление населения перейти к хуторскому и отрубному землепользованию достаточно ясно выявлено в 20 губерниях: Вятской, Вологодской, Северо-Двинской, Новгородской, Череповецкой, Петроградской, Псковской, Тверской, Смоленской, Витебской, Гомельской, Брянской, Орловской, Калужской, Московской, Тульской, Рязанской, Владимирской, Ярославской, Костромской. Материалы не содержат достаточно точных и полных указаний о том, насколько массовый характер имеет эта тенденция. Но по некоторым губерниям, именно в сев.-западной части России имеются весьма красноречивые официальные свидетельства местных земельных органов о том, что именно здесь стремление населения к устройству своих наделов на началах участкового землепользования к 1920 году приняло стихийных характер.

Так, например, Витебский Губземотдел констатирует, что Витебская губ., как бывшая передовая по хуторскому расселению, благодаря своей смежности с Латвией, где процветает хуторское хозяйство, и в настоящее время стремится к хуторскому землепользованию; поэтому отношение большинства населения к ныне приводимым мероприятиям по волостным отводам может быть названо индифферентным. И при этом большинство населения проявляет собственную инициативу в направлении единоличного хуторского землепользования. Так, например, за последние 3 года отведено под коллективные хозяйства лишь 36.701 десятин и под совхозы 38.000 дес., а 474.061 дес. бывшего фонда из земель нетрудового пользования поступили в пользование граждан, с единоличными формами землепользования. В Смоленской губ. проявление собственной инициативы со стороны населения в деле устройства своего землепользования выражается в стихийном стремлении его к хуторскому землепользованию... Во многих местах губернии с неимоверной быстротой производится самовольное разверстание земли на хутора и с такой же быстротой приступается к новому пользованию этими участками и возведению на них построек. Губземотдел и Уземотделы почти всегда становятся уже перед совершившимся фактом, причем в громадном большинстве случаев задолго после его совершения, после чего возобновление старого землепользования является совершенно неосуществимым. В Гомельской губ. стремление населения выйти на хутора также имеет массовый характер „и это желание все время пробивается наружу“. „Понятно, как сообщает Губземотдел, существование хуторов старого землеустройства показало населению пользу перехода его от традиционной несовершенной системы землепользования к более интенсивным формам хозяйства... население полагает, что совершенной формой хозяйствования и освобождения его от ужасов общинной чресполосицы являются хутора.“ По сообщению из Петроградской губернии, здесь „почти во всех уездах группы населения проявляют желание поделить землю на хутора и отруба“ и зачастую пользуются для этого внутриобщинными переделами. Тоже массовое и настойчивое стремление перехода к участко-

вому землепользованию констатируется в губерниях Псковской, Тверской, Новгородской и Череповецкой [1]).

Стихийное движение населения к индивидуальному землепользованию в рассматриваемый нами период времени столкнулось с принципом официальной коллективистической аграрной политики власти, которая, как мы видели выше [2]), усматривала в формах единоличного землепользования атавистические признаки прошлого, обреченные на естественное отмирание. Вся идеология, техника и регламентация социалистического землеустройства была расчитана на коллективные формы землепользования: коммуны и артели признавались не только лучшими формами землепользования, с теоретической точки зрения, но они являлись непосредственной целью проводившегося на практике землеустройства. В соответствии с этим основным коллективистическим духом землеустроительной политики, местные земельные органы власти в общем почти всюду относились определенно отрицательно к образованию хуторов и отрубов. И процесс образования последних за период 1919—1920 г. г., по докладам губернских земельных отделов, определяется, как процесс „самовольный", „самоличный". „беспорядочный" и „стихийный". В уже использованной нами статье проф. Першина имеются указания на запретительные меры, которые предпринимались местными органами власти против выхода населения на хутора и отруба:

„Местные органы земельной власти нередко принимали запретительные меры против таких явлений; так, например, в Петроградской губ. вначале 1920 г." Особенно сильное течение поделить землю на хутора и отруба в Лужском и Шлиссельбургском уездах столкнулось с постановлением IX губернского съезда советов, который решил не допускать хуторов ни в каком случае. В Архангельской губ. губернским земельным Отделом выход отдельных лиц на хутора и отруба совершенно не допускается, причем, по мере возможности, ведется агитация за коллективные хозяйства и разъясняются все невзгоды хуторского хозяйства. Во Владимирской губ. тенденция к хуторскому землепользованию в корне пресекается. „Костромской губернский земельный Отдел (согласно его сообщениям от 5 ноября 1920 г. за № 3957) „принял решительные меры" к приостановлению массового движения населения к выселению на хутора и в поселки. Принципиальное отношение к единолично-участковому землепользованию со стороны местных земельных отделов констатируется почти всюду и параллельно с этим почти везде принимаются меры (содействия, поощрения, агитации и пропаганды), чтобы направить крестьянские искания к организации коллективных форм хозяйства Однако, далеко не везде запретительные меры приводили к желательным результатам. Так, напр., Смоленский Губземотдел, констатируя, что его борьба с „самовольным" разверстанием земель остается безрезультатной, приходит к выводу, что прекратить „самовольные выходы на хутора представится воз-

---

[1]) Сборник „О земле", вып. I, стр. 72—73.
[2]) См. главу II—„Основы землеустройства.

можным только в том случае, если местные волостные земельные отделы будут организованы таким образом, что члены этих отделов не будут зависеть от местного населения и по каждому замеченному случаю самовольного выхода но хутора своевременно будут приниматься меры или непосредственно, или через высшие земельные органы к предупреждению осуществления самовольного образования хуторов. „Учитывая это обстоятельство и коллективистическое направление аграрной политики, как сообщает тот же Смоленский Губземотдел, более опытная часть населения старается обойти существующие узаконения об организации обобществленных форм землепользования, имея конечной целью тоже образование хуторов. Подавая ходатайства об организации того или иного вида колхозов, имеют в виду не общественное земледелие, а временно воспользоваться теми благами, которые представляются в поощрении коллективов, выбрать и захватить лучшую землю, и затем, при удобном случае, разверстать ее на хутора... И действительно, прибавляет губземотдел, в Смоленской губ. из организовавшихся коллективов значительное количество уже пользуется землей отдельными участками, в виде хуторов и отрубов". То же самое и в Гомельской губ.: „население, видя невозможность выйти в настоящее время на хутора, т. е., другими словами, вырваться из цепких лап чресполосицы, нашло другой исход: охотно организует артели. Губземотдел, предвидя скрытое желание населения со временем из артелей переделать хутора, все же разрешает выход на артели, хотя бы в такой обстановке, полагая, что жизнь приурочит население к коллективной обработке земли". Организация „фиктивных артелей", в целях дальнейшего создания обособленных хуторских хозяйств, отмечается во Владимирской губ. и в ряде других."

В такой остроумной форме население нашло возможность совместить, с одной стороны, идеологическую устремленность к коллективизму социалистического землеустройства, и, с другой, — реальные интересы собственного благосостояния.

Заканчивая обзор участкового землепользования за период 1918—1920 гг., необходимо отметить разгром целых десятков поселков и хуторов в Туркестане [1]) в 1921 году.

В результате этого „землеустройства" ликвидировано 49 поселков, 95 хуторов, в которых проживало 3758 семей (в общей сложности около 20.000 человек) наиболее культурного в сельско-хозяйственном отношении населения, русских и немцев-менонитов,—ведшего свое сельское хозяйство среди азиатских степей со всеми усовершенствованиями современной с.-х. техники. Население уничтоженных поселков и хуторов обрабатывало свыше 66 тысяч десятин земли. На освобожденной таким образом земле водворено около шестисот семей, с наделением их землей в 580 дес. [2]). Не касаясь совершенно

---

[1]) В Семиречье, Сыр-Дарьинской области и Фергане.

[2]) Более подробно об этом эпизоде „землеустройства" будет сообщено в подготовляемой к печати 2-го вып. настоящей работы „Колонизация и переселение за три года революции".

политических причин указанного явления, что вообще выходит за пределы нашей информационной по существу работы, заметим, что с обще культурной точки зрения этот факт можно расценить только как отрицательный.

Таково в общих чертах отношение социалистического землеустройства к тем формам сельского хозяйства, которые остались от до-революционного периода. В этой области социалистическое землеустройство должно было прежде всего считаться с фактами, и не могло вполне выявить своих положительных идеалов. К рассмотрению последних и переходим.

С точки зрения своих положительных идеалов, социалистическое землеустройство периода 1918—1920 гг. представляет в высшей степени интересную и ценную с научной точки зрения попытку, проделанную в обширных российских масштабах по осуществлению в жизни коммунистического ведения сельского хозяйства. Старый спор о социализме в сельском хозяйстве получил в русском опыте социалистического землеустройства, как нам представляется, один из существенных элементов, если не для окончательного разрешения указанного спора, то во всяком случае для серьезной попытки решить этот основной вопрос народного хозяйства.

Из западно-европейских экономистов-социалистов писали, между прочим, Давид и Каутский. Первый из названных авторов, принадлежащий к правому крылу немецкой социал-демократии, полагает, что коллективизм в сельском хозяйстве невозможен не только в условиях капиталистического строя, но и при переходе государственной власти в руки социалистов— „земледельческие артели невозможны, так как они невыгодны", таково решение Давида. В своей книге „Социализм и сельское хозяйство" Давид писал:

„Опыт показал, что производительные товарищества жизнеспособны только при исключительно благоприятных условиях и при наличности людей, обладающих необыкновенными способностями. Земледелие представляет для производительных рабочих товариществ не меньшие, а гораздо большие трудности, так как, благодаря большой трудности контроля, здесь гораздо большую роль играет психологический фактор. Большая ошибка думать, что чувство солидарности вызывает у члена рабочего товарищества такой же интерес к делу, какой существует у лично заинтересованного хозяина собственника. Поэтому, сельско-хозяйственные производительные товарищества не могут быть пунктом современной аграрно-политической программы [1]).

В итоге Давид высказывается за превращение крупных сельско-хозяйственных производств в мелко-крестьянские.

По мнению Каутского, земледельческий труд по своему хзояйственному значению допускает коллективизацию, но последняя встречает непреодолимые препятствия в „фанатизме собственности", наблюдаемого у крестьян:

„Слова о фанатизме крестьян к собственности объявляли вздорными, но они выражают только общеизвестный факт. Крестьянин гораздо больше

---

[1]) Стр. 547.

привязан к своей земле, чем ремесленник к своей мастерской... Вспомните только, какие затруднения встречает такая необходимая и полезная операция, как соединение в одну сплошную площадь кусков, лежащих чересполосно с владениями других. Здесь дело идет только об обмене кусков, от которого все участники выигрывают. Эту операцию приходится навязывать противящемуся меньшинству. Уже в прошлом столетии (в XVIII веке), „просвещенный абсолютизм" действовал в этом направлении, иногда прямо беспощадно. Но и в настоящее время Германия далека от полного и повсеместного устранения чересполосицы. Можно себе представить, как безнадежны были бы попытки основать крестьянские производительные товарищества, участники которых должны были бы не обменять, но отдать обществу свои участки" [1]).

Таким образом, для К. Каутского невозможность коллективизма в сельском хозяйстве заключается не в самой технике земледелия, как для Давида, а в ненормальной, с точки зрения Каутского, психологии людей, которые должны объединиться в сельско-хозяйственные товарищества, артели, коммуны и т. д. Нам представляется, что позиция Каутского, если и не исключает совершенно точки зрения Давида, то, во всяком случае, стоит ближе к наличной действительности, так как технические условия изменяются, а психология людей представляет собой явление наиболее консервативное.

Из русских экономистов приведем противоположные мнения по вопросу коллективизации сельского хозяйства: М. М. Туган-Барановского—дающего отрицательный ответ и Сергея Маслова—являющегося убежденным сторонником и горячим апологетом „трудовых земледельческих артелей".

М. Н. Туган-Барановский находит, что „крестьянская кооперация отнюдь не обнаруживает стремление охватывать крестьянское хозяйство со всех сторон... Как показывают факты, крестьянская кооперация захватывает только одну область крестьянского хозяйства, именно, область обмена, а не крестьянского производительного труда. Мы не знаем успевающих крестьянских производительных артелей... И потому мы не имеем никакого основания предполагать, что крестьянская кооперация мало-по-малу захватит и область крестьянского производительного труда... наоборот, факты показывают, что по мере развития кооперации, крестьянин все крепче сидит на своем поле и не обнаруживает ни малейшей охоты отказаться от своего хозяйственного предприятия и передать его какому-либо кооперативу...

В сфере обмена, а также переработки крестьянских продуктов, кооперация действительно упраздняет частное хозяйство крестьянина" [2]).

Таким образом, сельско-хозяйственная кооперация не есть процесс, в пределе завершающийся полным и всесторонним коллективизмом сельского хозяйства, а есть социально-техническая форма взаимопомощи мелких

---

[1]) Каутский. „Аграрный вопрос", стр. 145.

[2]) „Социальные основы кооперации", стр. 500 и след.

индивидуальных хозяйств, которые должны отстаивать свои интересы в борьбе с крупными капиталистическим предприятиями. По направление, дух приобретательства, наконец, методы—одни и те же в сельско-хозяйственных кооперативных организациях и в капиталистических [1]).

Эту же мысль высказывает и М. М. Туган-Барановский:

„Хозяйство крестьянина остается мелким в том смысле, что основной ячейкой кооперативной ткани, как бы последняя ни была разветвлена, прочна и сложна, все же остается отдельное крестьянское хозяйство, во главе которого стоит самостоятельный хозяин, на свой риск и страх ведущий свое хозяйство“ [2]).

Следовательно, и при развитой системе сельско-хозяйственной кооперации в центре остается все же индивидуальная хозяйственно-эгоистическая личность — „самостоятельный хозяин, на свой риск и страх ведущий свое хозяйство“. Наконец, тот же автор определенно заявляет:

„Следует без всяких ограничений признать, что крестьянская кооперация ни малейшим образом не разрушает крестьянское хозяйство и не превращает его из индивидуального в совместное“.

Наконец, приведем мнение и аргументацию С. Маслова—экономиста, полагающего, что коллективизировать сельское хозяйство возможно и теперь, при наличии реального крестьянина с его наблюдаемой нами (а не чаемой лишь в будущем) психологией. С. Маслов задает в своей книге „Трудовые земледельческие артели, их значение, история, их организация и устав“ [3]) следующий вопрос: „возможны ли прочные земледельческие артели в настоящее время?“ Подробно рассмотрев литературно-научную постановку этого вопроса, С. Маслов дает на поставленный вопрос положительный ответ. Вот аргументация автора:

„Итак, мы не считаем, что прочные земледельческие артели возможны лишь в случае их составления из лиц, души и хозяйства которых подвергались долгой предварительной кооперативной обработке. Мы думаем, что при хорошо продуманных и проверенных жизненным опытом принципах устройства земледельческих артелей, и при обнаружившемся ясном успехе первых из них, строительство артелей может стать и широким и прочным. Может быть, за границей, где частная собственность на землю крепче срослась с основными понятиями и настроениями крестьян, где индивидуализм глубже и разветвленней в крестьянской душе, — может быть, там широкое развитие земледельческих артелей и в самом деле невозможно без предварительного развития и долгого существования кооперативов по сбыту, закупке, переработке, кредитов и т. д., но мы имеем в виду Россию, где артель и община близки душе крестьянина. А это много значит“ [4]).

---

[1]) См. на эту тему интересную статью проф. Л. Н. Литошенко „Кооперация, социализм и капитализм“ в журнале „Экономист“, П-град, 1922 г. № 2 стр. 184—198.

[2]) „Социальные основы кооперации“, стр. 363.

[3]) Ярославль 1918 г.

[4]) Указанная работа, стр. 37.

Кроме искренней и пылкой убежденности в осуществимости коллективизации сельского хозяйства, цитируемый нами автор для успеха дела ставит одно условие: „начинать это дело (т. е. коллективизацию сельского хозяйства) необходимо с крестьянской интеллигенцией и внутри ее. Только при этом условии будут спасены от крушения и образовавшиеся артели и самая идея их“ [1]).

Как видим, аргументация автора и непременное условие успеха самого дела не отличаются точностью и практичностью, и по существу являются одной из современных разновидностей русского славянофильства, с его сантиментальной оценкой русской артели и общины. Совершенно здесь не касаясь религиозно-философской стороны славянофильской доктрины, заметим лишь, что экономические взгляды славянофилов были наиболее слабым их местом; в политическом багаже народнических партий мы находим не мало политико-экономических идей славянофильства, что, между прочим, отразилось и на характере описываемого здесь социалистического землеустройства.

В названной выше работе С. Маслов дает интересный исторический очерк [2]) коммунистических опытов Америки в области сельского хозяйства. Отсылая интересующихся этим вопросом более подробно к указанной книге С. Маслова, здесь немного остановимся на выводах автора, которые он делает в итоге своего исторического обзора. Последний содержит сведения о 4 группах коммунистических попыток:

1) попытки религиозных общин, 2) попытки последователей Роберта Оуэна, 3) последователей Шарля Фурье (фурьеристы) и 4) последователей Этьена Кабэ (икарийцы).

В результате рассмотрения попыток перечисленных 4 групп выясняется, что за исключением только первой группы—религиозной,—попытки окончились крахом. Общины последователей Роберта Оуэна были недолговечны,—большей частью, от 6-ти месяцев до 3-х лет.; причины распада — несоответствующий пестрый подбор членов и коммунизм в распределении.

Фаланги фурьеристов — это, прежде всего, не социалистическая община, а скорее кооперативная, так как принцип распределения не коммунистический. Все фаланги погибли. Причины гибели, по С. Маслову, следующие:

„Все фаланги, в том числе и самые лучшие, в конце концов, однако, погибли. Причины мы уже указывали: составленные из людей, способных обычно заработать вне фаланг больше, они не имели самой крепкой скрепы для современного человека — хозяйственной выгоды, а общественный энтузиазм — цемент слишком короткого действия. Он скоро выветривается и, как ржавчиной, разъедается материальными интересами, которые рано или поздно

[1]) Стр. 38.
[2]) Глава IV-ая „К истории земледельческих артелей“. Стр. 89—222.

неизбежно выступают на сцену и давят на волю, заставляя ее итти туда, где потребности будут обслужены полней и легче" [1]).

Попытки последователей Этьена Кабэ [2]) (икарийцев) окончились также крахом и, по словам историка, представляют „летопись терпеливых страданий, героических условий и горьких междоусобиц".

Успехом увенчались, таким образом, попытки религиозных общин и сект, многие общины существуют около 100 лет и сохранились до наших дней. В чем же секрет этого успеха? Предоставим ответить на этот вопрос нашему автору:

„Дело в том, что члены описанных общин (т. е. религиозных) вовсе не обыкновенные средние люди, у которых в их хозяйственной деятельности на первом плане стоят хозяйственные расчеты. Здесь перед нами люди весьма высокой религиозности, перед требованиями которой отступают даже такие основные побуждения человека, как потребность в половом общении, развлечениях, личной семье, и т. п. Неудивительно, что требования религии оказались способными заглушить и хозяйственный расчет. Последний, поэтому, действовал в общинах с чрезвычайно ослабленной силой.

Могут, указать, что религиозность была высокой только среди основателей общин, а в позднейших поколениях она падала все ниже, а в самых последних из них ее присутствие иногда мало заметно. Почему же, могут спросить нас, и тут хозяйственные расчеты, которые уже не ослабляются религией, не разрушали общин? Дело объясняется тем, что повышенная религиозность, по сообщениям наблюдателей и исследователей общин, обособила последние от внешнего мира, и они жили и живут своей замкнутой внутренней жизнью. „Соблазны мира" лишь изредка и с трудом проникали сюда. Члены общин даже в позднейших из поколений оставались поэтому чуждыми той погоне за материальными благами и наслаждениями, которая характерна для современного человека и вызывает в нем напряженную деятельность хозяйственных интересов. Кроме того, на позднейшие поколения, вырастающие в общинах, не мог не действовать и соответствующим образом не воспитывать их психики тот сложившийся и наладившийся коммунистический быт, воздухом которого они дышали с первого дня рождения [3]).

Таким путем мы добываем самое ценное указание об основной предпосылке успеха коллективизации и сельского хозяйства, которая заключается, конечно, не в мифической крестьянской интеллигенции, а в наличии фактора, способного нейтрализовать хозяйственно-инивидуалистические склонности входящих в тот или иной коллектив членов.

На американском примере мы видим, что этим фактором была повышенная религиозность; чем думает заменить С. Маслов этот фактор в русских условиях—неизвестно.

---

[1]) Глава IV-ая „К истории земледельческих артелей", стр. 134 и след.

[2]) Автор фантастического романа, посвященного изображению идеального устройства общественной жизни в государстве „Икария".

[3]) Там же, стр. 113 и след.

Но даже и при наличии заглушенного хозяйственного эгоизма коммунизм распределения гибельно отражался на жизни коллективов:

„Однако, и в религиозных общинах коммунизм распределения терпел явные уроны. Мы отметили уже широкое распространение в них индивидуального хозяйства отдельных семей тесных групп. Между тем, помимо удовлетворения хозяйственных вкусов и потребностей, такое хозяйство еще уменьшало и равномерность распределения: более деятельные и знающие семьи и группы при его помощи в известной степени сокращали несправедливость коммунистического распределения, которое уравнивало их с менее деятельными или менее знающими... Затем, крайне характерно, что самая стойкая из религиозных общин—Амана,—отличалась в то же время и наибольшей удаленностью от равномерности в распределении: годовой кредит на одежду и др., кроме пищи, предметы потребления, колебался в ней в широких пределах — для взрослого мужчины, в зависимости от его труда и положения, от 80 до 200 рублей. Наконец, одна из описанных общин—Бишопп-Гилль—все-таки погибла и наиболее вероятной причиной ее гибели является коммунизм распределения“ [1]).

Давид также признает, что при наличии, коренным образом изменившейся психики хозяйствующего субъекта, возможно будет построить коллективное сельское хозяйство:

„Возможно, что когда-нибудь средний человек достигнет такого высокого общественного развития, что внутреннего душевного контроля, сознания своего нравственного долга будет достаточно для осуществления производительного товарищества. На такую высоту общественного развития люди могут подняться только постепенно“ [2]).

На той же точке зрения, по существу, стоит и К. Каутский, который возможность появления коллективного сельского хозяйства связывает с переходом власти к пролетариату; последний же для Каутского является социально-психологическим типом, по существу отличным от типа хозяина-индивидуалиста:

„Один лишь пролетариат может взять на себя инициативу общественного переустройства. Когда же условия изменятся, когда крестьяне и ремесленники получат возможность перейти к крупному общественному хозяйству, когда крестьянину не будет грозить состояние пролетария, когда общественное производство будет испробовано, тогда он и сам убедится, что его частная собственность является лишь препятствием для перехода к более высокому производству, препятствием, от которого крестьянин легко откажется. Напротив, нелепо ожидать, чтобы крестьянин при современных условиях перешел к общественному хозяйству“ [3]).

Наконец, факт существования на протяжении целых столетий монастырей различных вероисповеданий говорит за правильность сделанного

[1]) Там же, стр. 120—121.

[2]) „Социализм и сельское хозяйство“, стр. 547.

[3]) „Аграрный вопрос“, стр. 146.

вывода: разрешение задачи коллективизма в области сельского хозяйства лежит не в области техники или социологии, а в области психологии хозяйствующего индивидуума.

Этот вывод, который напрашивается сам собой, чувствуется и в подходе к практическому разрешению вопроса русского социалистического землеустройства за революционный период. Совершенным типом коллективного землепользования по социалистическому землеустройству является „сельско-хозяйственная производительная коммуна“.

Нормальный устав последней, выработанный согласно „Положению о социалистическом землеустройстве“, утвержден Комиссариатом Земледелия 19 февраля 1919 года. Нормальный устав содержит в себе, помимо обычных организационных форм, особый отдел декларативного характера: „Общие положения“. В последних содержится не мало социально-этических моментов и наставлений, направленных на перерождение личности и членов коммуны. В виду принципиального интереса, приведем „общие положения“ полностью:

I.

„Конечной целью сельско-хозяйственных производительных коммун является преобразование сельско-хозяйственной промышленности Российской Социалистической Федеративной Советской Республики на коммунистических началах, то есть на началах коллективного (объединенного) труда и коллективного же пользования средствами и орудиями производства: постройками, машинами, скотом и другими предметами—всем тем, что называется „живым и мертвым инвентарем“, на началах справедливого распределения всех жизненных благ—результатов общественного труда.

II.

„Для достижения этой конечной цели коммуны должны вести непримиримую организованную борьбу со старым капиталистическим строем, основанным на праве частной собственности, на средствах и орудиях производства, на эксплоатации и угнетении человека человеком, на неравенстве в пользовании результатами труда. Эту борьбу со старым строем коммуны должны вести всеми мерами и средствами, вплоть до вооруженного отпора всем попыткам помещиков, капиталистов, кулаков и др. элементов старого общества воротить свое былое политическое и экономическое господство.

Исходя из этого, коммуны должны твердо стоять на страже прав и интересов пролетариата и деревенской бедноты, руководствуясь во всем и всюду законами и установлениями рабоче-крестьянской Советской власти.

III.

Для достижения конечной цели революционного движения трудящихся—коммунистического строя, необходимо перестроить всю народную промышленность так, чтобы она при наименьшей затрате человеческого труда обеспечивала бы всем трудящимся удовлетворение в полной мере всех их потребностей.

Поэтому, земледельческие коммуны, являясь маленькими частицами общенародной промышленности, должны всемерно стремиться:

а) к объединению земледельческой промышленности с промышленностью городской—обрабатывающей, к созданию единого планомерного народного хозяйства в

целях полной согласованности всех отраслей народного труда и достижения братской справедливости при распределении всех жизненных благ между всеми трудящимися;

б) к развитию в земледелии крупных коллективных (товарищеских) хозяйств, путем объединения и полного слияния мелких коммун в крупные, и организации союзов коммун, а также путем неустанной пропаганды и агитации среди единоличных мелких хозяйчиков-крестьян за уничтожение чресполосицы и переход к общественной обработке земли, содействия организации Советских хозяйств и установления между ними и коммунами согласованности в планах и способах ведения хозяйства.

в) к поднятию производительности коммунистического труда, применением науки и техники к сельскому хозяйству (образцовая обработка полей, многопольная система хозяйства, широкое применение искусственных удобрений, сельско-хозяйственных машин и орудий). Коммуна должна руководствоваться при этом хозяйственным организационным планом, выработанным для данной местности учеными специалистами и утвержденным Народным Комиссариатом Земледелия или местными Земельными Отделами.

Непременным условием коммунального хозяйства является выделение земельных наделов отдельных ее членов к одному месту, по возможности по соседству с земельной площадью другой коммуны, или какого-либо другого вида коллективного хозяйства (советского, артельного и др.).

Сельско-хозяйственная коммуна должна служить образцом братского равенства всех людей в труде и в пользовании результатами труда. Поэтому желающий вступить в коммуну отказывается в ее пользу от личной собственности на денежные средства, орудия производства, скот и вообще всякое имущество, необходимое в ведении коммунистического хозяйства.

Каждый член коммуны должен исполнять в ней ту работу, к которой он более пригоден, чем к другим работам, строго подчиняясь при этом указаниям избранного коммуной руководителя работ.

Коммунар должен отдавать все свои силы и способности на служение коммуне. Лентяям нет места в коммуне. По конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики всякий способный к труду, но не желающий трудиться, не имеет права и есть.

Коммуна берет от каждого своего члена по его силе и способностям и дает ему по его насущным потребностям.

Коммуна, являясь средством уничтожения всякой эксплоатации и угнетения человека человеком, не может применять в своем хозяйстве наемного труда, в целях извлечения из него прибыли, в то же время зорко следя за тем, чтобы и единичные кулацкие хозяйства не эксплоатировали деревенскую бедноту, ни посредством наемного труда, ни посредством всякого рода спекуляции и ростовщичества.

Вместе с коммунизмом в производстве, коммуна должна стремиться к организации между своими членами и коммунистического распределения, как продуктов производства коммунального хозяйства, так и продуктов, получаемых коммуной от социалистического рабоче-крестьянского правительства.

С этой целью коммуны устраивают общие жилища и столовые, общие мастерские изготовления и чистки платья, белья и т. п.

IV.

Коммуна, являясь образцом истинного равенства всех трудящихся, должна стремиться к уничтожению в своей среде неравенства между мужчиной и женщиной. Одной из причин забитости и низкого уровня крестьянской женщины, является то, что она, помимо труда на ряду с мужчиной в производстве, несет на себе еще и обя-

занности по ведению домашнего хозяйства и воспитанию детей. Эти домашние обязанности целиком отнимают у нее время отдыха от труда по производству. В целях уничтожения этого трудового неравенства между мужчиной и женщиной, коммуна на ряду с организацией общих столовых, швейных мастерских и прачешных должна организовывать и общественное воспитание детей—детские сады и ясли для грудных детей, подчиняясь в этом деле указаниям Отдела Образования и Здравоохранения местных уездных и губернских Исполнительных Комитетов.

V.

Старый капиталистический помещичий строй веками держал трудящихся деревни в невежестве и темноте духовной, закрывая доступ к культурным завоеваниям человечества; поэтому коммуны должны стать для деревни яркими светочами знания, должны открыть для нее доступ к сокровищам культуры и искусства С этой целью коммуны, в полном согласии с постановлениями Народного Комиссариата Просвещения и указаниями его местных отделов, должны организовывать трудовые школы, библиотеки - читальни, народные дома, общеобразовательные и специальные курсы для взрослых, лекции и совместные чтения.

VI.

Коммуна является первообразом истинного братства трудящихся всех стран, поэтому принадлежность трудящегося к нерусской национальности, различие веры, языка и обычаев не может служить препятствием для приема в члены коммуны. Членами коммуны не могут быть только те, кто заинтересован в сохранении старого порядка—кулаки, спекулянты, попы, бывшие полицейские; все, кто ведет борьбу против Советской власти, хотя бы только на словах. Словом, все те, кто не хочет жить по новому и мешает другим строить новую жизнь.

VII.

Коммуна есть братский союз свободных работников, основанный на самодеятельности и самоуправлении его членов. Все члены коммуны пользуются одинаковыми правами в деле изменения и дополнения устава, организации в выработке плана хозяйства, в выборе руководящего совета и товарищеской критике его действий и распоряжений. Все члены коммуны в равной степени несут обязанности, возлагаемые на них уставом и интересами коммуны.

VIII.

Коммуна, являясь маленькой хозяйственной и культурно - просветительной ячейкой Рабоче - Крестьянского государства в целом, обязана во всем подчиняться постановлениям и распоряжениям как Центральной Советской власти, так и ее местных губернских и уездных органов, в частности Земельных Отделов, призванных руководить на местах перестройкой земледельческой промышленности на коммунистических началах".

В брошюре П. Я. Дышлер „Почему и как надо устраивать сельско-хозяйственные коммуны", неоднократно переиздававшейся Комиссариатом Земледелия [1]), также не находим деловой технической аргументации в

[1]) Здесь цитируется *по пятому* изданию, М. 1919 год.

пользу пропагандируемой формы землепользования, и, как на факт, указывающий на большую пригодность сельско-хозяйственной коммуны, как формы, автором указывается на то обстоятельство, что „трудовые сельско-хозяйственные коммуны представляют как раз ту новую форму сельского хозяйства, которая одна способна нас вывести на широкую дорогу процветания и счастья. Что такое утверждение не есть пустая фраза, а бьющий в глаза факт, свидетельствует, во-первых, то, что о коммунах первые заговорили не капиталисты, не кулаки, не предприниматели, а наши же лучшие, более просвещенные товарищи из беднейших крестьян и рабочих. О том же, далее, свидетельствует неимоверный и поразительный рост коммун и те симпатии, какими они пользуются среди неимущих крестьянских и рабочих народных масс, а также со стороны передовых наших товарищей-борцов, которых поставили у власти и которым поручили руководить осуществлением воли трудового народа". (Стр. 17).

Автор, чувствуя, что приведенных соображений все же несколько недостаточно, в главе „Значение коммун в деле поднятия и широкого развития производительных сил сельского хозяйства" развивает в популярной форме общую традиционную точку зрения в защиту крупного сельского хозяйства, причем излагает этот далеко не решенный вопрос в формах догматической непогрешимости. Других, более серьезных изданий в защиту коллективизации сельского хозяйства, мы не встречали.

Нормальный устав сельско-хозяйственной производительной коммуны требует от граждан, вступающих в коммуну, обязательной ликвидации всех их имущественных обязательств и долгов и передачи в коммуну всего их имущества: построек, живого и мертвого инвентаря, денег и т. д. (§ 3). Для деятелей социалистического землеустройства было ясно, что для такого героического разрыва с прежней жизнью необходимо стоять значительно выше среднего крестьянского уровня, и потому, учитывая возможность коллективистических наклонностей у менее решительной части населения, было двумя месяцами позже (19 мая) выработан „нормальный устав трудовых земледельческих артелей". Согласно этому уставу, артель имеет своей целью:

„а) заменить отживший способ единоличного ведения сельского хозяйства—хозяйством, построенным на разумных товарищеских началах;

б) объединить труд на земле и сделать его более производительным, путем применения усовершенствованных способов обработки земли и, вообще ведения сельского хозяйства;

в) освободить трудового земледельца от гнета нужды и обеспечить ему достойное человека материальное существование, и нравственное и умственное развитие". (§ 2).

Имущество членов артели не сливается в одно целое, как в коммуне, а сохраняет свой индивидуальный характер.:

„Ставя своей целью полное объединение всех сил и средств своих членов, артель, однако, может временно допустить ведение членам артели своих частных хозяйств в таких пределах и размерах, какие без ущерба

для артельного хозяйства Общее Собрание Членов артели признает возможным (§ 45)".

Средства же артели образуются обычным способом из паевых взносов, правительственных субсидий, пожертвований, займов, отчислений от прибылей и т. п. (§ 27).

Наемный труд, как общее правило, не разрешается (§ 3). И, наконец самый опасный пункт,—распределение продуктов артельного труда между членами артели определен следующим образом: количество продуктов, необходимых для удовлетворения нужд членов артели и их семей в продовольственных продуктах и кормах для скота, находящемся в их личном пользовании распределяется между членами артели по ценам, определенным общим собранием; в расчетную книжку членов артели заносится стоимость этих продуктов, которые и зачитываются в счет суммы, следуемой членам артели за труд в артельном хозяйстве. (§ 59). Самые же потребности исчисляются по установленным потребительским и кормовым нормам". (Примеч. 1 к § 57).

В сентябре 1920 года Комиссар Земледелия утвердил „Нормальный устав с.-х. производственных артелей", который, требуя от членов артели полной ликвидации их единоличного хозяйства (§ 7), в тоже время отступает от чисто коммунистического принципа распределения: „распределение продуктов артельного труда, а также и всех продуктов, поступающих в артель, производится на началах, установленных артелью: по едокам или по едокам и рабочей силе" (§ 28).

И, наконец, в феврале 1921 г. Комиссариатом Земледелия утвердил „Нормальный устав с.-х. товариществ", приближающийся к кооперативному типу. Цель т-ва определяется не составителем устава, а самим товариществом (§ 9), распределение продуктов общего труда и общих мероприятий производится также на началах, устанавливаемых самим товариществом. В уставе уже нет параграфов, проникнутых пафосом проповеди и поучения, но больше практического смысла и учета реальной действительности.

Во всех указанных уставах имеется одно весьма важное, с точки зрения землеустройства, требование: сельские общества обязываются немедленно выделить для образуемого коллектива землю к одному месту, отдельным сплоченным массивом,—обстоятельство, имевшее огромное значение в дальнейшем, так как это требование позволяло, как мы видели выше, найти практический выход индивидуалистическим стремлениям крестьян на хутора; официально устраивая артель, они получали немедленно кусок земли к одному месту, и превращали его в хутора. Но независимо от того, с какой целью выделялись из общины—со скрытой целью устроить хутор на отведенной для артели земле или действительно зажить коммуной или артелью, но сельские общества также неохотно выделяли землю, как и в до-революционный период при выделении земель для хуторян и отрубников.

Для устранения препятствий со стороны сельских обществ к выделу земли с.-х. коммунам, артелям и т. п. объединениям Комиссариат Земледелия обратился в июле 1919 г. ко всем Земельным Отделам со следующим циркуляром:

„В Наркомзем поступают сведения о том, что сельские общества препятствуют выделу земли группам членов обществ, желающим перейти к общественной обработке, организоваться в с.-х. артель, коммуну и т. п. формы коллективного земледелия, предусмотренные главами VII и VIII положения о социалистическом землеустройстве. В то же время оказывается, что уземотделы решают вопросы о производстве выделов из надельных земель под общественную обработку в распорядительных закрытых заседаниях, часто без извещения и вызова заинтересованных сторон и без обследованя дела на месте. Вслед за такими решениями обыкновенно производятся выделы земли в натуре без соблюдения порядка, установленного для производства таких работ инструкцией по применению положения о социалистическом землеустройстве.

Между тем, на точном основании ст. 97 положения о социалистическом землеустройстве, общество, по требованию хотя бы меньшинства своих членов, решивших перейти к общественной обработке земли или другим формам коллективного землепользования, обязано выделить им соответствующий участок, к одному месту, причем, в случае несогласия общества, отвод земли производится в обязательном порядке уземотделом.

Упомянутый отвод, как и всякое землеустроительное дело, должен пройти следующие стадии производства: 1) подготовительную (обследование условий выдела, выяснение истинных желаний заинтересованных сторон и пр.), 2) составление и предъявление землеустроительного проекта заинтересованных сторон; 3) утверждение проекта и 4) окончательное исполнение его в натуре.

При этом в исключительных, не терпящих отлагательства, случаях допускается исполнение дел об отводах земель по ст. 97 положения по постановлениям уземотделов, без предварительного включения их в планы работ, утверждаемые губземотделами, но все же с непременным соблюдением вышеуказанного последовательного порядка производства дел.

Исходя из изложенного, Наркомзем поручает:

1) принимать настоятельные меры к тому, чтобы дела по отводу земель под общественную обработку, для с.-х. коммун, артелей и т. п. производились на точном основании ст. 97 положения с социалистическом землеустройстве и приводить эти дела в случаях как добровольных, так и обязательных выделов в последовательном порядке, установленном инструкцией 11 марта 1919 г.;

2) тщательно применять, с участием заинтересованных сторон, наиболее целесообразные и безболезненные для местных земельных и хозяйственных отношений способы выделов земель, стремясь к добровольному соглашению сторон, а при невозможности достигнуть последнего, несмотря на все принятые меры, прибегать и к выделу земель в обязательном порядке;

3) производить связанные с этим работы вне очереди, выделяя для их обслуживания необходимое количество землемеров и агрономов, по соображению с наличным составом этих техников, а также существом и срочностью прочих порученных им дел, и

4) наблюдать, чтобы самый переход к новому виду землепользования в случае принудительного отвода земель, происходил не ранее вступления в силу решения об утверждении проектов землеустройства и притом был бы осуществляем без резкой ломки хозяйств заинтересованных сторон, а тем более их разорения (в частности, например, с предоставлением права прежним пользователям снять засеянный ими хлеб, с выяснением условий постепенного перехода к новым пользователям полос, засеянных семенами многолетних растений и т. п.); сроки перехода к новому землепользованию должны быть выяснены, точно установлены и записаны в самом проекте землеустройства".

Недоброжелательное отношение крестьян ко вновь образованным коллективам и объясняется именно этим принудительным выделением общинной земли; т. е. источник неудовольствия тот же, что и при выделении земли для участкового землепользования.

Теперь обратимся к итогам социалистического землеустройства в деле насаждения коллективных форм землепользования.

Количественные итоги социалистического землеустройства за рассматриваемый период представляются в следующем виде [1]):

	Число		В них едоков.		В них десятин.	
	По девяти районам.	По всей России.	По девяти районам.	По всей России.	По девяти районам.	По всей России.
Коммуны	1.170	2.242	96.138	138.420	212.859	342.300
Артели	10.283	11.440	606.958	729.888	672.925	896.932
Обществ. обработ. земли	1.342	1.439	62.527	63.295	50.254	54.094
Всего	13.424	15.121	765.605	931.404	939.008	1.133.326

Как видим, преобладающим типом с.-х. коллективов являются артели—76% всех коллективов, затем идут коммуны—14% и, наконецъ, общественная обработка земли—10%.

Теперь остановимся на постепенном росте с.-х. коллективов с 1918 г. по осень 1921 года по отношению к двум основным видам коллективов — коммунам и артелям:

---

[1]) Сведения об итогах социалистического землеустройства опубликованы Б. Н. Книповичем в статье: „Направления и итоги аграрной политики 1917—1920 г.г.". Сбор. „О земле", вып. I, м. 1921 г.

НА КАКОЕ ЧИСЛО.	Число сел.-хоз. коммун.	Число сел.-хоз. артелей.
На 1 января 1918 г.	950	422
На 1 июня 1919 г.	2.099	1.935
На 1 апреля 1920 г.	1.732	3.865
На 1 января 1921 г.	1.829	9.064
На 1 сентября 1921 г.	1.528	10.015

Таким образом, артели обнаруживают неуклонный рост, а коммуны, поднявшись летом 1919 года до своей высшей цифры, начали падать.

Размеры с.-х. коллективов и число едоков в них определяется следующими величинами для 9-ти районов Европ. России.

НА ОДНУ.	Десятин земли.		Едоков.	
	В январе 1920 г.	В сентябре 1921 г.	В ноябре 1920 г.	В сентябре 1921 г.
Коммуну	80	124	47	56
Артель	32	65	63	59

Следовательно, коммуны более крупные с.-х. коллективы, чем артели. Причину этого явления мы поймем, если вспомним указывавшийся в предисловии тот факт, что коммуны устраивались по преимуществу на землях бывш. частновладельческих, церковных и монастырских, казенных, артели же в значительной своей части на надельных, крестьянских землях. Следующая таблица выпукло иллюстрирует настоящее положение:

НА КАКИХ ЗЕМЛЯХ.	В % к общему итогу.	
	Коммуны.	Артели.
На надельных	7	30
На купчих	—	—
На отрубах и хуторах	3	1
На частновладельческих	74	48
На церковных и монастырских	12	10
На казенных	4	11
	100	100 [1])

[1]) По отношению к 9-ти районам Европейской России.

Таким образом, наиболее ярко коллективизм сказался по отношению ко вновь перешедшим землям, на купчих же землях не возникало с.-х. коллективов, а на надельных возникло с.-х. коммун только 7%, но зато возникло до 30% артелей. Последнее явление понятно: артель — это, по выражению одного из участников Всероссийского Съезда с.-х. коллективов (в 1921 г.), „коллектив собственников“. Сведения о размерах с.-х. коллектива по отдельным губерниям Б. Н. Книпович приводит по следующим 9 губерниям[1]):

	Земли.		Едоков.	
	На коммуну.	На артель.	На коммуну.	На артель.
С. Двинская	51,6	33,5	41,4	33,1
Вятская	91,4	72,2	39,2	40,8
Калужская	90,8	84,7	42,9	42,9
Ярославская	108,3	77,1	20,1	59,8
Петроградская	101,5	199,2	33,3	35,4
Екатеринбургская	138,5	108	94,6	111,1
Челябинская	214,7	97	66,3	198,7
Курская	—	137	78,0	80,6
Царицынская	429,9	—	67,4	—
Всего	134,9	89,8	67,6	58,3

Если приведенные по губерниям данные приближаются к средним цифрам на сентябрь 1921 г., то внутри по губерниям колебания в размере коллективов весьма значительны. Анкета Отдела Землеустройства, произведенная летом 1920 г., дала следующие цифры:

РАЗМЕР ОТВОДОВ.	В процентах.	
	Сел.-хоз. коммуны.	Сел.-хоз. артели.
До 9 десятин	0,8	3,4
10— 24 десятин	3,5	5,7
25— 49 „	13,0	18,9
50— 99 „	30,0	35,6
100—149 „	18,7	17,2
150—199 „	9,6	8,3
Свыше 200 десятин	24,4	10,7
Итого	100	100

Мелкие коллективы являются преобладающим типом.

Переходим к вопросу об устойчивости возникших за три года революции с.-х. коллективов.

[1]) Сборник „о земле“, стр. 38.

Поэтому вопросу, несмотря, казалось бы, на его основной и самый живой интерес, сколько нибудь полных данных нет даже в том учреждении, которое сим делом ведает — Комиссариате Земледелия. Есть отрывочные данные, опубликованные в недавно вышедшем сборнике статей Кооперативного Отдела Комиссариата Земледелия [1]). Упомянутые данные говорят о том, что в артели идут крестьяне среднего достатка, выделяя для совместной обработки земли к одному месту. В коммуны, наряду с крестьянами, идут фабричные рабочие, батраки, главным образом, по материальным соображениям, но были случаи образования коммун и по идейным соображениям. Наличие большого числа крестьян середняков дает устойчивость и успешность ведения хозяйства, преобладания же неимущих влияет отрицательно—„хуже уживаются и хуже обобществляются" [2]).

Как указывалось, артели могут быть названы коллективами с большими оговорками, это по выше приведенному определению,—„коллективы собственников", которые, как мы видели, весьма часто образовывались со скрытой целью заполучить от своего сельского общества кусок земли, отведенной к одному месту, чтобы на нем завести хуторское или отрубное хозяйство. Природа подобных фиктивных артелей быстро вскрылась в условиях „новой экономической политики". В начале 1922 г. была произведена проверка всех с.-х. коллективов, в целях выяснения их хозяйственной природы и устойчивости, как коллективов. Вот результаты „чистки колхозов" по двум губерниям, по данным официального издания Комиссариата Земледелия:

„Что касается уменьшения числа колхозов вследствие чистки, оно достигает громадных размеров (напр., по Смоленской губ., насчитывавшей одно время до 1000 колхозов и теперь оставившей 676, по данным от 1-го февраля 1921 г.).

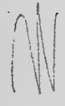
Наиболее удачный результат переучета, внесшего некоторый порядок в организацию колхозов, дала Гомельская губерния.

Здесь вместо 558 колхозов оставлено 258 (данные тоже не новые). Земли было 40.679 дес., осталось 32.194 дес. т. е., колхозов уменьшено на половину, а земли на $1/5$, населения было 34.982, осталось 14.742, т. е. отпали многодушные и малоземельные колхозы".

Одной из основных причин, вызвавших к жизни неустойчивые коллективы явилась поощрительная система их возникновения путем государственных субсидий. В условиях новой экономической политики подобные коллективы быстро стали распадаться, так как они были сняты со сметного содержания и поставлены на собственные ноги—„хозяйственный расчет".

В высшей степени интересные данные по вопросу об устойчивости с.-х. коллективов имеются в работе И. Конюкова: „С.-х. коллективы в си-

---



[1]) „Сборник статей и материалов по с.-х. кооперации", вып. I—II, к 9-му Всероссийскому Съезду Советов, М. 1921 г.

[2]) Там же, стр. 40.

стеме с.-х. кооперации“ [1]). В названной работе использованы отчеты местных Земельных Отделов, инструкторов Ком-та Земледелия, и т. п. официальные материалы, гарантирующие объективность сообщаемых сведений.

Первое место по устойчивости среди с.-х. коллективов занимают с.-х. коммуны, образованные монашествующими лицами. „По своей спаянности“,— пишет И. Конюков,—дисциплинированности, хозяйственности и восприимчивости к агрикультурным улучшениям они несомненно представляют наиболее устойчивый тип с.-х. коллективов. Однако, число их не увеличивается, так как бывш. монастырские имения или ликвидированы или же переходят в коммуны крестьян. Второе место по устойчивости занимают коммуны и артели, образованные различными сектантами. И здесь сообщения с мест отмечают сплоченность, повышенную культурность; рост сектантских коллективов продолжается. Следует отметить факт предложения русских сектантов из Южной Америки переселиться в Россию для образования здесь коммуны; американские сектанты намерены взять с собой и все машинное оборудование: тракторы и т. д. Следующая по хозяйственной устойчивости является группа коллективов, главным образом, артелей, организованная крестьянами-середняками. Однообразный, невысокий культурный уровень, технические навыки к сельско-хозяйственному труду—все эти свойства питают известную устойчивость данных коллективов, в которых подчеркивается слабость, если не отсутствие, идеологических элементов.

И, наконец, четвертое место по устойчивости занимают коллективы, образованные промышленным пролетариатом и лицами интеллигентного труда Эта группа разделяется на две категории: первая—это коллективы, образованные специально для облегчения острой продовольственной нужды — огородные артели и т. п.; участники подобных коллективов не бросают своих обычных занятий: работу на фабрике или службу; очевидно, что при восстановлении частного рынка такие коллективы кончат свое существование. Вторую категорию представляют коллективы, по преимуществу коммуны, образованные бывшими фабрично-заводскими рабочими, оставившими города и осевшими ка землю. Среди этой категории в отдельных случаях наблюдается и ярко выраженная идейность, дисциплинированность и хозяйственная выдержка, но в общей массе сообщения с мест отмечают в с.-х. коммунах пролетариата отсутствие вышеуказанных качеств. Обычно здесь наблюдается отсутствие хозяйственных навыков к земледельческому труду, слабая связь с землей, небережливое отношение к имуществу, полученному от государства в форме субсидии. Пролетарий-коммунар чувствует себя гостем в сельском хозяйстве.

В отношении численности на первом месте стоят пролетарские коллек-

---

[1]) Названная работа И. Конюкова предназначена для следующего выпуска „Сборн. статей и материалов по сельско-хоз. кооперации“, в издании кооперативного Отдела К-та Земледелия. С любезного разрешения автора, мы воспользовались названной работой в рукописи.

тивы (огородные артели 150—200 чел.), коллективы лиц интеллектуального труда, монашествующих, и смешанного характера. Так, напр., в Одесской г. из 160 с.-х. коллективов, имеем:

крестьянских	80
рабочих	27
интеллект. труда	18
смешанных	32
	157

Относительно всего состава коллективов имеется в работе И. Конюкова только указание на % отношение участников-крестьян:

Число (в %%) с.-х. коллективов с составом крестьян-земледельц.	Артелей	Коммун.
свыше 50%	64%	68%
ниже 50%	36%	32%
	100%	100%

Весьма интересные данные приводит И. Конюков в своей работе об имущественной обеспеченности крестьян, вошедших в коммуны и артели, причем показателем материальной обеспеченности взято наличие лошадей и коров.

Число семейств в %%, вошедших в	Артели	Коммуны.
Безлошадных	32,2%	57,3%
С 1 лошадью	51,8%	29,5%
С 2 „	11,7%	8,9%
С 3 „ и выше	4,3%	4,3%
	100%	100%

	Артели.	Коммуны.
Безкоровиых	21,4%	53,3%
С 1 коровой	59,0%	34,5%
С 2 коровами	15,9%	8,7%
С 3 „ и выше	3,7%	3,5%
	100%	100%

Приведеные цифры подтверждают факт преобладания середняка в артелях, отчасти и в коммунах.

Таковы в общих чертах сообщаемые И. Конюковым сведения о составе и устойчивости с.-х. коллективов. Не лишне здесь привести два-три наблюдения, зарисованные представителями Раб.-Кр. Инспекции, ревизовавшими с.-х. коммуны. К сожалению, подобных отчетов опубликовано очень мало, и нам удалось разыскать в комплекте „Известий Госконтроля“ и „Известий Раб.-Кр. Инспекции“ всего три заметки о с.-х. коллективах за интересующий нас период.

Ревизоры Пензенского Губернского Земельного Отдела дают следующую справку о положени дела с.-х. коллективами в названной губернии:

„По губернии замечается усиление различных с.-х. объединений. Весной 1918 года в губернии имелось всего: коммун—1, артелей—14. К концу же июля с. г. в губернии уже числилось—40 коммун, 70 артелей и 6 общественных обработок; всего, следовательно, 116 объединений с 11.277 едоками. Распалось с апреля месяца с. г. 9 коммун и 3 артели. Коллективы нельзя признать устойчивыми, особенно коммуны, вследствие враждебного к ним отношения местного крестьянства, нервируемого неосмотрительным отводом земель под коммунальные хозяйства [1]).

Характер источник отмечаемого здесь недовольства с.-х. коллективами соседнего крестьянского населения те же, что и при выделении участков земли из общины для хуторов и отрубов.

Весьма интересное описание с.-х. коллективов дает ревизия последних в Сычевском уезде:

„В общем,—как констатирует отчет ревизии,—при проведении социалистического землеустройства противодействий со стороны крестьянства не встречается. Остались только две монастырских (одна при мужском и другая при женском монастыре), где, собственно и ранее было коммунистическое землепользование. Другие виды коллективов, по словам отчета, оказываются также неустойчивыми. Так, из двух образовавшихся в уезде с.-х. артелей одна перешла в форму товарищества, а другая едва влачит свое существование. Из 33 товариществ девять предположено ликвидировать, а остальные также, повидимому, скоро распадутся.

По заявлению местных деятелей и самих крестьян, единственно желательной для них формой землепользования является выдел на отдельные участки единоличных пользователей. В виду несоответствия единоличного хуторского хозяйства по закону о социалистическом землеустройстве и с целью безболезненного проведения в жизнь такого землеустройства, некоторые из местных деятелей полагают лучшей формой использования—разделение селений на группы, с отводом им отдельнгоо участка, под условием совместной обработки.

Предполагается, что группы крестьян, испытавшие выгоды совместной обработки, сольются в более значительные объединения и постепенно перейдут к социалистическому хозяйству.

В Хотьковской волости, в которой уже совершены подготовительные землеустроительные работы, от двух селений заявлено о желательности распределения земли по группам; все же остальные селения остаются при прежнем землепользовании, в ожидании возможности разработки на хутора“ [2]).

Последняя характеристика на одном конкретном случае подтверждает ту общую и основную тенденцию, которую мы выше отмечали для всей

---

[1]) „Изв. Государственного Контроля“ 1 декабря 1919 г. № 22—23, стр. 10.

[2]) „Изв. Государственного Контроля“ 1 ноября 1919 г. № 20—21, стр. 13.

Р. С. Ф. С. Р.: тяготение в большинстве районов к участковому землепользованию. Помимо того, в высшей степени интересным предоставляется совпадение результатов русского и американского опытов в коллективизации сельского хозяйства: успех последнего в его наиболее совершенной форме— с.-х. коммуне, при наличии религиозного чувства, нейтрализующего эгоизм хозяйствующих индивидов, и слабая успешность, очевидная неустойчивость дела коллективизации в большинстве случаев, когда этого нейтрализующего фактора на лицо не имеется.

Заканчивая настоящий очерк о формах социалистического землеустройства, необходимо сказать несколько слов о тех влияниях, которые оказала на с.-х. коллективы „новая экономическая политика".

Прежде всего, в новых условиях практически желанной формой коллективизации является *с.-х. кооператив*, а не коммуна, последняя же продолжает оставаться, как теоретически высшая форма коллективизма. С.-х. коммуны снимаются с государственного снабжения, и им предоставляется право отчуждать излишки своих продуктов после уплаты продовольственного налога. При таких условиях значительная часть коммун, возникших „в процессе нездорового отношения к государственной субсидии", распадется, а прочие, в смысле их характера, будут приближаться к кооперативу, сначала по отношению к государству, отчуждая на сторону излишки, а затем, при переходе на денежное хозяйство, и в смысле их самой организации.

Один из ответственных политических работников К-ма Земледелия, выступая на Съезде работников земли и леса, заявил между прочим:

„Спрашивается—мы идем сейчас по пути объединения крестьянства в формах с.-х. кооперативов, как же быть в этом случае с сельско-хозяйственными коллективами? Охладели ли мы к ним? Считаем ли их уже не высшей формой коллективизации производства, к которой мы стремились до сих пор? Отнюдь нет. Мы к коллективам должны относиться так, как мы относились до сих пор, мы должны считать их несомненно высшей формой кооперирования. В то время, как с.-х. кооперация, объединяя отдельные распыленные крестьянские хозяйства, объединяет их только для осуществления тех или иных вполне определенных задач, оставляя каждое из этих хозяйств вполне самостоятельным, с.-х. коллективы проводят это объединение гораздо глубже" [1]).

Отметив причины распада с.-х. коллективов в условиях „новой экономической политики", тот же докладчик указал на следующую линию поведения советской власти по отношению к распадающимся сельско-хозяйственным коллективам:

„Мы не должны препятствовать распаду тех из них, которые образовались в процессе нездорового отношения к государственной субсидии. Если эти коллективы распадутся, то от этого убытка нам не будет, от этого коллективное движение не пострадает.

---

[1]) „Сборн. статей и материалов по с.-х. кооперации", стр. 16.

Но зато те коллективы, которые возникли в процессе революции, возникли при совершенно разумном и сознательном решении поднять свое производство и которые действительно являются настоящими коллективными формами—должны быть ограждены от разрушения. Мы должны, предоставляя им те же самые права с.-х. кооперации, стараться помочь им всеми средствами и силами сохранить эту коллективную форму, как высшую форму кооперации.

Один из тезисов, который мы здесь выдвигаем, является тезис о том, что с.-х. коллективы должны получить все права с.-х. кооперативов, право хозяйственной инициативы, право распоряжения своими излишками, право заготовки и сбыта, право кредита и пользования кредитом, все эти права с.-х. коллективы должны получить" [1]).

Но новая экономическая политика повлияла не только на отношение власти к вызванным ею к жизни с.-х. коллективам—она заставила в корне изменить самое содержание социалистического землеустройства. В 1921 году закончился коллективистический период революционного землеустройства; IX Съезд Советов декларировал свободу избрания крестьянством форм землепользования и нейтралитет государства в этом вопросе.

Состоявшийся в феврале 1922 г. Первый Всероссийский Объединенный Съезд Землеустроителей и мелиораторов дал оценку социалистического землеустройства за три года революции и наметил основы нового землеустройства. Мы воспользуемся официальной стенограммой названного Съезда и закончим наш очерк оценкой социалистического землеустройства, которую дали последнему работники по названному землеустройству как в центре, так и на местах.

Член Коллегии К-ма Земледелия в своем докладе „О земельной политике" указал на необходимость отказа от сплошного, повсеместного землеустройства, как непосильного для наличных технических и материальных сил государства:

„Я должен обратить внимание также и на то, что до сих пор в области землеустройства мы стремились провести сплошное, повсеместное землеустройство. Эта задача непосильна для государства в настоящий момент. При скудости техников и материальных средств, мы эту задачу можем разрешить только в очень и очень продолжительный срок, причем, когда будет закончено в одних районах, мы увидим, что в первых надо начать снова [2]).

Один из представителей с мест подтвердил фактическую невозможность сплошного, регулируемого из центра, землеустройства:

„Положение с транспортом и средствами сношения таково, что регулирование землеустройства из центра, даже губернского—фикция. Все плановые задания очень часто летят на смарку, потому что современные условия, невозможность во-время послать средства, во-время ревизовать, сделали не-

---

[1]) „Сборн. статей и материалов по с.-х. кооперации", стр. 18.

[2]) „Всероссийский Съезд Землеустроителей и мелиораторов. Новое Землеустройство" № 2, 10 февраля 1922 года, стр. 11.

возможным руководство, и получилось, что землемеры прикрепились к местам и производят работу там, где осели и где эти работы необходимы“ [1]).

Независимо от технических возможностей, сплошное социалистическое землеустройство было забраковано Съездом еще и по той основной причине, что самый принцип уравнительности, лежавший в основе социалистического землеустройства, оставался „безвозвратно осужденным не только в теории но и самой жизни“ [2]).

По поводу отказа от уравнительного принципа на Съезде было высказано не мало решительных мнений. Член Коллегии К-ма Земледелия заявил: „нужно отказаться решительным образом от всеобщего уравнительного землеустройства“ [3]).

Цель землеустройства иная—не земельное поравнение:

„Землеустройство не столько занято вопросами справедливого распределения земель (от вопроса о справедливости в области земельного распределения нам нужно удержаться), сколько вопросами более целесообразного технического устройства этих земель“ [4]).

Сторонниками уравнительного принципа был поставлен вопрос, как же быть с тем векселем, который выдан был крестьянству о распределении поровну земли в горячие революционные дни 1917 года. В своем докладе об основных вопросах землеустройства проф. Н. П. Рудин так ответил на этот по существу чисто политический вопрос:

„Принцип уравнительности давным давно поколеблен в своих основаниях, и с этой точки зрения я считал бы вексель этот в значительной степени бронзовым. Если возьмете принцип уравнительности в его широкой постановке, как он изображен в основном законе о социализации земли, и посмотрите с точки зрения между-селенной уравнительности (ибо внутри деревни господствует всецело принцип уравнительности), если возьмете земельные законы вообще и положение о социалистическом землеустройстве, то увидите огромную не только количественную, но и качественную разницу. Возьмите пункт 9 и увидите, что масса земель изъята. Не говорю об усадьбах, садово-огородных землях, площадях, занятых совхозами, разными культурными предприятиями и пр. А последний пункт гласит, что распределению не подлежат все те земли, которые к моменту издания закона не были распределены. Трудно навести большую брешь принципу между-селенного уравнительного распределения. Но пойдемте еще дальше. Закон 27 мая 1920 года бронирует от перераспределения при землеустройстве, от уравнения все так называемые *интенсивные* хозяйства. Правда, таких хозяйств немного. Но этот закон бронирует и все те хозяйства, которые только еще собираются перейти к интенсивности. А таких хозяйств очень много, ибо кто же не

---

[1]) Там же, стр. 46.

[2]) Там же стр. 1.

[3]) Там же стр. 11.

[4]) 1 Всероссийский Съезд Землеустроителей и мелиораторов. Новое землеустройство“, № 2 10 февраля 1022 г., стр. 17.

обещает перейти к интенсивному хозяйству, если ему за это оставят земли сверх нормы, тем более, что угроза отобрания земли обратно, при неосуществлении обещания, представляется больше угрозой бумажной, чем реально-осуществимой. Таким образом, остаются только те хозяйства, которые не обещали перейти к интенсивности или потому, что не успели, или потому, что стесняются давать такое обещание, зная, что интенсивность не обещаниями создается и не угрозами, а является выводом из целого ряда экономических предпосылок, создание которых, к сожалению, не находится в руках землеустроителей и самих землепользователей.

Таким образом, признание всего трудового землепользования ныне непоколебимым в своих размерах не будет противоречить принципу современного земельного строя. Это не будет каким-либо его изменением или отказом от уплаты по „векселю". Это есть естественный шаг вперед, диктуемый всей экономикой данного момента" [1]).

Нельзя не признать, что проф. Н. П. Рудин совершенно прав в своем определении социалистического землеустройства, как мы видели выше, при детальной характеристике последнего [2]).

Идея же уравнительного землеустройства, так ярко выраженная в „Основном законе о социализации земли", за время социалистического землеустройства была, в сущности, „теоретической формулой, сохранившей теперь только исторический интерес [3]).

Самые итоги социалистического землеустройства были оценены участниками Съезда чрезвычайно низко:

„Опубликованные Центроземом данные показывают, что пока землеустроено лишь 9 проц. всей территории республики. Но в эти 9 процентов входят несколько губерний, по тем или иным причинам сильно подвинувших свое землеустройство, как, например, Воронежская, Нижегородская и немногие другие. Если исключить их, то картина получится в остальных местах довольно неприглядная. Есть некоторые губернии, где землеустройство характеризуется количественно круглым нулем, что наблюдается также и на всех почти окраинах" [4]).

В параллель к этому заявлению проф. Н. П. Рудина, член Коллегии К-ма Земледелия отметил, что „откровенно говоря, примерно, 60% наших сил растрачено даром" [5]).

Член Р. К. П., участник съезда, сам землемер по образованию—Т. И. Седельников в таких резких чертах характеризовал социалистическое землеустройство:

„Какие бы комплименты тут нам ни говорили, я сам землемер и знаю,

---

[1]) Стр. 25 и след.

[2]) Ту же точку зрения развивает по существу и Н. Осинский в своей брошюре „Восстановл. крестьянского хозяйства в России и наши задачи". М. 1922 г., стр. 21—24.

[3]) Всер. съезд, стр. 29.

[4]) 1 Всерос. Съезд, стр. 22.

[5]) Стр. 49.

что землеустройство было поставлено за последние годы возмутительно скверно... Должен сказать, что наше землеустройство определяется крестьянской поговоркой: „мерил чорт клюкой, да махнул рукой". Разве то землеустройство, которое мы имеем, есть действительно землеустройство?—Нет, это некое декадентское „действо", которым землеустроительная государственная задача, рожденная и выдвинутая революцией, не покрывается" [1]).

Такова резко-отрицательная оценка, которую получило социалистическое землеустройство на I Всероссийском объединенном съезде Землеустроителей и мелиораторов. Какие же положительные задачи были выдвинуты перед новым землеустройством?

Прежде всего—это перенесение всех технических сил на внутринадельное землеустройство, производимое по инициативе самого населения и за счет последнего; естественно, что последнее само и определяет наиболее ему желательную форму землепользования. В этом вопросе государственная власть обещает сохранять нейтралитет. Для характеристики настроения крестьянских масс, поскольку это настроение могло отразится на официальной стенограмме Съезда, нельзя не привести выдержек из яркой и оригинальной речи крестьянина Чикунова:

„Крестьянство с нетерпением ждет разрешения великого земельного вопроса. Только что я возвратился из командировки, беседовал с мужиками, созвал 3 волостных и 6 общинных съездов, выявил им работу, которую производит Наркомзем. Внимательно мужики выслушали и одобрили эти решения, одобряют работу, выполненную в известных формах. Мужички приветствовали и указывали, что те свободы, которые дарованы нам, в виде форм землепользования,—это хорошо; но надо выявить эти свободы: никто не уверен за завтрашний день, за пользование наличной землей. Говорят об уравнительном переделе, о переселении из села в село, из волости в волость и даже из уезда в уезд. Это глубоко запало в головы крестьян, главным образом, малоземельных и безземельных, а тех, которые крепко стояли на земле, это тревожит.

Самой желательной и самой справедливой формой предстоящего землеустройства будет утверждение тех исторических границ, которые существуют в натуре, а вслед за этим возникает вопрос, кого в первую очередь наделить отведенной землей.

Был выпущен лозунг, что земля составляет собственность государства, крестьяне приветствуют это; но говорится еще, что землей может пользоваться каждый гражданин данного общества, если он приписан до революции, хотя бы он и не занимался земледелием. Вот крестьяне и думают: в данное время селение состоит из 200 хозяйств, но вот с разных мест России из числа торговцев и из разного рода промышленных заведений является еще до 100 человек, имеющих право на получение земли. Когда крестьяне в начале революции распределили земли по едокам, у одних оказался изли-

---

[1]) Стр. 38.

шек, у других недостаток. Они произвели уравнение, и в данное время земля распределена равномерно. Но возникает вопрос, как быть с пришлыми, которые до сих пор связи с землей не имели. Во многих случаях они обращались к судебным учреждениям, и судебные учреждения присуждают наделить их землею на основании социалистического землеустройства. Уже возникает крупное недоразумение. Только что на одном из собраний крестьянин один, возвратившись из 20-ти летней отлучки, получил один надел, но по числу едоков должен получить три надела, и он говорит: „если вы не наделите меня землей, я за себя не ручаюсь, я полдеревни могу сжечь".

Вот в каком остром положении находится этот ужасно волнующий население вопрос. И вот, когда вы только укрепите границы и определите кто имеет право на землю, после того уже *на твердой и незыблемой земле* мы и применим тот закон, который дает свободу выбора форм землепользования. Это подтверждалось на всех волостных сходах и всех общественных собраниях. Вопрос ставился таким образом в малоземельных районах. О многоземельных районах я говорить не буду: там этот вопрос пройдет безболезненно [1]).

Чикунов видит разрешение вопроса не в увеличении землепользования, а в „культуре, в правильной постановке земледельческого хозяйства во многополии, севообороте и травосеянии. Вот единственный выход". Нельзя не привести конца воодушевленной речи крестьянина-докладчика, в который так красиво прозвучал неподдельный, искренний патриотизм:

„В общем все, что здесь говорилось,—это главная основная задача и фундамент построения русской жизни, крепкий фундамент всего государственного здания. Если мы этот фундамент не сумеем прочно построить, то нечего и говорить о возрождении какой-либо другой отрасли государственной промышленности. Но возможно ли это сделать? Я верю в это; хотя я уже отживаю свой век и тело мое дряхло, но мой дух полон стремления самого горячего, самого юношеского. Я надеюсь, что с вашей помощью мы из этого тупика Россию выведем. Пусть она разорена, пусть у ней остается всего одно колесо, но и на одном колесе мы все-таки выедем. Мы создадим могущественную, сильную и славную Россию" [2]).

Тот политический идеал нового землеустройства, который образно был определен представителем крестьянства, как „твердая и незыблемая земля", вызвал возражения со стороны защитников уравнительной земельной политики, один из которых так квалифицировал выступление крестьянского депутата:

„Тов. Чекунов, представитель крестьянства, говорил нам, что крестьянство жаждет каких-то незыблемых форм. Каких? Неужели вынесенное сегодня решение может являтся незыблемой формой? Я скажу прямо, что в этой зале носится призрак, которого может быть ждут. Это — призрак права частной собственности. Вот тот призрак, которого, якобы, ждут. Но мы, ведь, находимся в социалистическом государстве и считаем, что законы

[1]) Стр. 35 и след.
[2]) Стр. 37.

социалистического государства не отменены и отменению не подлежат, ибо основной закон о социализации земли и положение о социалистическом землеустройстве не отменены. Мечтать о незыблемых формах невозможно“ [1]).

Заканчивая характеристику Съезда Землеустроителей и Мелиораторов, необходимо заметить, что жизнь сложна и она обычно не укладывается на Прокрустово ложе различных формул, будут ли то „сохранившие лишь исторический интерес“ теоретические формулы уравнительности, или же страстно желаемая „твердая и незыблемая почва“.

XII.

Землеустройство поселений городского типа.

В годы, непосредственнно предшествовавшие войне 1914 года, жизнь городских центров России прошла под знаком сильного торгово-промышленного развития, в связи с чем Россия впервые познакомилась со всей сложностью земельного вопроса в крупных торгово-промышленных центрах. Цены на землю сильно возрасли, началось усиленное построение новых домов, по преимуществу многоэтажного типа, городские управления в своей практике столкнулись с целым рядом сложнейших задач, выдвинутых жилищным вопросом, последний же неразрывно связан с вопросом земельным. Для того, чтобы уяснить положение вещей в вопросе землеустройства поселений городского типа за рассматриваемый период 1917 и 1920 г., необходимо остановиться хотя бы в самых общих чертах на самом существе земельного вопроса в горедах, выяснить, как существо это определялось на Западе, где более развитая промышленность—городская жизнь создала для возникновения этого вопроса необходимые объективные условия.

В специальной работе профессора М. Д. Загряцкова „Земельная политика городского самоуправления в Германии“ [2]), детально рассмотрены факторы, определяющие содержание земельного вопроса в городах.

Город, как производитель, зависит от обще-национального или даже от мирового хозяйства, как потребитель—город также не самостоятелен и зависит от сельского хозяйства.

„Все типы городов,—говорит проф. М. Д. Загряцков,—чисто потребительные центры, например, древний Рим и современные курорты,—и производительные ячейки—скромные города средневековья, населенные ремесленниками и торговцами, и грандиозные производственные центры, где творится промышленное богатство современных народов, — имеют ту общую черту, что получают извне сельско-хозяйственные продукты“ [3]).

Другими словами, самым типичным признаком города является то обстоятельство, что его земельная площадь эксплоатируется *не для сельско-*

---

[1]) Том I, „Строительное право, как фактор городского землеустройства“.— М. 1913 г.

[2]) См. названную работу, стр. 6 и 7.

[3]) Стр. 42.

хозяйственной культуры, а для целей поселения большой массы людей на ограниченном пространстве. Последнее обстоятельство—скученность населения—и служит источником, с одной стороны, целого ряда крупных предприятий—водопровод, канализация, электричество, газ—и с другой, вызывает к жизни в капиталистических формах хозяйства—строительную ренту.

Помимо жилищных целей, спрос на землю в больших городах предъявляется с большой настойчивостью торговыми и промышленными предприятиями, для которых поместиться в районе того или иного участка города равносильно иногда дилемме „быть или не быть“ [1]).

Как бы ни были развиты пути сообщения, но есть определенные рамки (трудно определимые практически) за которые город не может расшириться без ущерба для его населения, и жизни приходится решать задачу, как на ограниченной территории устроить для жизни огромное число людей, поддерживая при этом на должной высоте санитарное благоустройство и вообще коммунальную технику жизни.

Расширяясь же в пределах технически возможных границ, город сталкивается с окружающими его кольцами пахотной крестьянской земли, распланированной для сельско-хозяйственных нужд, и при консерватизме крестьянского населения, город с большим трудом и весьма значительными издержками вырывает кусок за куском необходимую ему землю [2]). И здесь, при столкновении города и деревни, необходимо, чтобы напряженность индустриальной жизни городского центра была достаточно велика, чтобы обеспечить собственнику пригородного участка строительную ренту, высшую по сравнению с доходом, получаемым собственником участка от сельско-хозяйственной эксплоатации последнего.

Факторами городского землеустройства являются: публичная власть, скупщики земельных участков с целью их перепродажи или непосредственного использования под постройку, и, наконец, первичный собственник прилегающего к городу земельного участка.

Функции строительного расширения города между указанными факто рами распределяется не одинаково.

Роль публичной власти (обычно в лице органов местного самоуправления) сводится к созданию строительного устава и организации коммунального кредита для строительных целей.

Но самый процесс превращения бесформенной пахотной земли в правильные кварталы, пригодные для застройки, предоставлен, обычно, частной инициативе, которая для того, чтобы добиться результатов, „затрачивает огромное количество денег, времени и трудов, терпения, знания людей и ловкости“ [3]).

В Германии, например, эта частная инициатива осуществлается акцио-

---

[1]) См. цитированную работу проф. М. Д. Загряцкова, стр. 22.

[2]) Там же стр. 32.

[3]) М. Д. Загряцков. Там же стр. 34.

нерными обществами, располагающими крупными капиталами и широкими кредитными возможностями.

Эти общества, вместе с банками, держат все дело землеустройства германских городов в своих руках.

Наконец, первичный собственник выступает, как продавец своего участка с доходом, получаемым собственником участка от сельско-хозяйственной эксплоатации последнего.

Рекордным годом развития русской индустрии был 1916 год, после чего начался процесс разрушения промышленности, сопровождавшийся параллельным ростом обеднения городов средствами питания, т. е. город и деревня с 1917 года поменялись ролями: деревня перешла в нападение, и тот процесс землеустройства, который мы здесь попытаемся изложить, прошел под указанным натиском деревни на город. Последний, ничего не производя, ущемленный, как потребитель, старается освободиться от деревенской кабалы путем организации собственного сельского хозяйства; со всех же сторон на ослабевший город напирала деревня-монополист—производитель продуктов питания. Голодный горожанин со своей жалкой рухлядью под окнами деревенской избы—достаточно яркий и общеизвестный образ—символ вышеуказанного соотношения города и деревни в период „военного коммунизма".

Последний начался в отношении городских земель декретом об отмене права частной собственности в городах, принятом в заседании Президиума В. Ц. И. К. от 20 августа 1918 года. Названный декрет отменил „право частной собственности на все без исключения участки, как застроенные, так и не застроенные, как принадлежащие частным лицам и промышленным предприятиям, так и ведомствам и учреждениям, находящимся в пределах всех городских поселений" (§ 1). При этом декрет предоставил органам местной власти устанавливать „во всех без исключения городских поселениях... арендную плату за остающиеся в пользовании частных лиц, обществ или установлений, земельные участки, как застроенные, так и незастроенные" (II примеч. к § 2-му). За земельные участки, находящиеся под строениями, служащими промышленным целям, владельцам, в изъятие общего правила, уплачивается арендная плата, в размерах, определяемых органами местной власти (примеч. II-ое к § 4). Владельцам отчуждаемых недвижимостей, в случае их нетрудоспособности и отсутствия у них других источников существования, органами местной власти выдается единовременное пособие, в размере не свыше 10.000 руб. (§ 11). Но выполнялся ли этот § на практике — неизвестно.

Право застройки земельных участков в городах с населением свыше 10.000 человек декрет предоставил исключительно органам местной власти частным же лицам предоставлено право на возведение зданий для промышленных целей и для жилья—в городах с населением менее 10.000 человек (§§ 6—7). При отсутствии технической возможности заниматься строением каких-бы то ни было сооружений (кроме праздничных арок, балаганов лег-

кого типа, и. т. п.), как для частных лиц, так равно и для органов местной власти, указанное запрещение носило исключительно политический характер.

В связи с муниципализацией городской земли, декрет вполне последовательно отменил городской и земский оценочные сборы (§ 19), что весьма печально отразилось на состоянии местного бюджета.

Издав осенью 1918 года названный декрет, центральная власть вновь обратила внимание на городское землеустройчтво, издавая в свет „Инструкцию по применению Положения о социалистическом землеустройстве“ (11-го марта 1919 г.). Глава VII-ая Инструкции так определяет отвод земель городам и поселениям городского типа в общем процессе государственных землеустроительных работ:

„Ограничение земель городов и поселений городского типа производится, как по заявлению городских советов или органов, их заменяющих, так и по инициативе земельных отделов.

В площадь земли, ограничиваемой для городов и других сельско-хозяйственных поселений, входят земли: а) занятые усадебной оседлостью; б) необходимые для последующего расширения и благоустройства города; в) обслуживающие муниципальные сооружения (водопровод, канализация и ассенизация и проч., и г) вообще необходимые городу для правильного ведения хозяйства.

Кроме сего, в пользование городов и поселений городского типа отводятся сельско-хозяйственные угодья для удовлетворения общественных надобностей.

Проживающему в городах и поселениях городского типа земледельческому населению отводятся потребные для его земледельческого промысла земли особо от городских земель, по установленным для данного района нормам, на общих основаниях.

Земли, отведенные городам и поселениям городского типа поступают в распоряжение соответствующих городских советов или заменяющих их органов,а предоставляемому земледельческому населению—в ведение местных земотделов.

Приведенными нами материалами и исчерпываются постановления центральной власти по вопросу о городских землях за рассматриваемый период.

Что же происходило за эти года 1917—1920 г.г.—в действительности с городскими землями? Каких либо сведенных данных отчетного характера, к сожалению, не имеется, и мы располагаем только иллюстрирующим материалом, в виде протоколов местных губернских и областных съездов представителей Отделов Коммунального хозяйства, которых непосредственно касалось состояние городских земель [1]).

---

[1]) Из собр. рукописных материалов по вопросам управления и коммунального хозяйства в кабинете Комунального Хозяйства проф. М. Д. Загряцкова при б. Мос. Ком. Институте (Институт Народного Хозяйства).

Острота борьбы города и деревни особенно ярко определилась на Украйне, где, говоря словами протокола [1]) „земельный вопрос... разрушен везде на Украйне. Идет борьба с кулаками. Ком Хоз"—у (т. е. Отделу Коммунального Хозяйства) очень трудно работать". Насколько важно при таком осадном положении городов Украйны *свое* сельское хозяйство, указал представитель Полтавского Губернского Коммунального Отдела. „Земельно-сельско-хозяйственный Подотдел работал исправно. Городская земля рационально использована. Есть сад и культ. хозяйство. Также использованы полевые и луговые земли. 80 десятин отпущено под огород, и Полтава питается исключительно овощами коммунальных огородов. Остальная земля засеяна люцерной для фуража. Полтава, в силу развития бандитизма и отрезанности от уездов, может рассчитывать только на продукты своей земли".

Но это исключительное положение, создавшееся в тяжких условиях гражданской войны, обычно же борьба за землю ведется от лица не самого населения непосредственно, а олицетворяясь в виде Земельных Отделов (губернских и уездных) со стороны сельского населения, и в виде Коммунальных Отделов—со стороны—увы, часто более слабого города.

Вот описание одного из многих подобных столкновений Коммунального и Земельного Отделов, сделанное Завед. Чебоксарским Коммунальным Отделом [2]):

„Общая площадь городских земель города Чебоксар в 1919 году простиралась всего 678 дес. 1877 саж. всех угодий: пашни, лугов, выгона и селидебная площадь; окружная межа указанных угодий простирается по исторически сложившимся границам и находилась ранее введения городского самоуправления, но в 1919 году на почве неясности городского землепользования и стремлении местного Уземотдела взять все удобные сельско-хозяйственные угодия, находящиеся во владении не крестьян—в свое ведение, в том числе и городские земли, почему, совершенно не соблюдая пункты 134, 135, 136, 137, 138, 139 и 140 Инструкции по применению социалистического землеустройства от 14-го февраля 1919 года, опубликованных в № 134 Известий ВЦИК, перечислил без согласия коммунального Отдела городские земли в государственный земельный фонд после чего стал в 1920 году производить нарезку городских земель—пашни Коммуне „Парижской"—50 дес., Коммуне „Утренней Звезде"—40 дес., Чебоксарской Сельско-Хозяйственной Школе—70 дес. и лугов 50дес., Коммунам: „Парижской", „Утренней Звезде", „Пионеру" и Военкому, чем не только положил конец городскому скотопроизводству, но и обрек в настоящую зиму на гибель городской скот в количестве 491 головы, так как вырабатываемого корма и со всей площади из-за малоземелья не хватало для прокорма согласно

---

[1]) Съезд представителей Ком. Отделов Украинской Сов. Соц. Рес-ки в начале сентября 1920-го года.

[2]) Конец 1920 года.

приказа 94 Наркомпрода о нормах обеспечения кормами скота. Кроме того, лишил возможности Коммунальный Отдел не только увеличивать состав Транспортного Обоза, Пожарного Обоза и Ассенизационного Обоза, но даже поддержать существующие, в которых имеется 21 лошадь.

Из всей имеющейся городской земли 678 дес,, 1877 к. с. в 1920 году, местным Уземотделом, без ведома Коммунального Отдела, захвачено удобных 210 десятин, и осталось 468 дес. 1877 кв. саж. разных угодий, преимущественно неудобных, на 7000 жителей города Чебоксар, которым причислялось всех угодий лишь только около 200 кв. саж. Между тем, на основании распоряжений Центра, в подгородних хозяйствах должна быть огородно-садовая культура с кормодобывающим направлением, чему вполне отвечают организации городского пролетариата, в числе 18 трудовых городских артелей, которыми в 1919 и 1920 г.г. разработано более 60 дес. за счет удобного выгона, а захват земотделом городских угодий лишил дальнейшей коллективизации труда на земле городского пролетариата; отведенные же земли Коммунам „Парижской“ и „Утренней Звезде“, которые ведут полевое хозяйство с зерновым направлением—не отвечают условиям местной жизни и даже зернового хлеба не хватает им самим для собственного потребления...

Причина перехода городских земель к Земельным Отделам—слабость города, как производителя, как рабочей силы по обработке земель. Так рисуется положение вещей в ходатайстве Витебского Коммунального Отдела от 8 сентября 1921 года (т. е., органа Н. К. В. Д.) в Народный Комиссариат Земледелия, что до известной степени подтверждает самый факт неустойчивости Коммунального Органа, как представителя городских интересов. В названном ходатайстве читаем:

„Согласно декрета Совнаркома от 1-го августа 1918 г., опубликованного в № 182 в „Известиях ВЦИК“, и декрета от 6-го марта 1920 г. все городские земли должны находиться в ведении Губкоммунотделов.

Между тем, Витебский Губземотдел находит вопрос неясным и ждет по сему разъяснений Центра.

В 1918 г., по опубликовании декрета от 1-го августа, городские земли перешли в ведение Горсовета в г. г. Витебске, Полоцке, Невеле, Лепеле; в ведении Горсоветов находились земли в городах Орше и Сенно, впоследствии присоединенных к Витебской губернии.

В 1919 г. к городским землям гор. Витебска была присоединена 5-ти верстная полоса.

В 1920 г. Губземотдел взял все земельное дело с пятиверстной полосой по городу Витебску в свое ведение, указав в своих мотивах, что Горсовет, в лице земельно-агрономического отдела, проявил мало деятельности.

В 1920 г., желая втянуть в работу на городских землях Уземотделы и обеспечить Профсоюзы Земельными Участками и в уездах, изъял городские земли из ведения Коммунотделов и передал в ведение Уземотделов

и постановил за лето 1921 года все дела упорядочить, создать аппарат и обмерить земли с.-х. назначения к сентябрю ме-цу 1921 г. и тогда уже передать Губкоммунотделу.

Когда наступил срок передачи, Коллегия Земельного Отдела постановила просить разъяснений Центра.

С своей стороны Губкоммунотдел находит совершенно ненормальным, чтобы городские земли находились в ведении Губземотдела по следующим мотивам:

1. Коммунотдел ставит себе целью разведение парков, садов, площадок, цветников и питомников.

2. Озабочен организацией огородов и садов при домах инвалидов, больницах, детских приютах, тюрьмах и т. п.

3. Намечает при школах иметь земельные участки для проведения занятий по трудовым процессам.

4. Составленный план застройки проводить в жизнь нет возможности, так как отвод земельных участков весьма тормозится, в виду необходимости санкции Губземотдела.

5. Имеются самые насущные потребности: обеспечение лошадей городских предприятий сеном и овсом, так как снабжение продорганами осуществляется весьма несвоевременно, и

6. Самое главное, коренным образом должен быть изменен план снабжения потребительскими огородами рабочих и служащих.

Эти участки должны отводиться возможно ближе к жилью, что отнимет массу времени бесполезно.

Все указанные цели делают необходимым, чтобы городские земли находились в ведении городских органов, чтобы земельную политику новести для полного обслуживания поставленных задач планомерно, без постороннего вмешательства, и тогда только составленная производственная программа позволит согласованно одновременно обслуживать все интересы горожан.

Поэтому, Губкоммунотдел просит предписать Витебскому Губземотделу срочно передать все городские земли, в том числе и сельско-хозяйственного назначения, в ведение Губкоммунотдела, и

В том, что Земельный Отдел, мотивируя отбор земель от Коммунального Отдела слабостью последнего, был прав, убеждает то обстоятельство, что такие же факты отмечены и в других городах. Так, в Харькове, сельско-хозяйственный п/отдел Коммунального Отдела из имевшихся в его распоряжении 2.000 десятин смог засеять только 70 дес., „вследствие различного рода технических затруднений“.

То же самое наблюдаем в наиболее сильной промышленными рабочими Иваново-Вознесенской губернии, где, по сведениям на 1 июля 1921 г., было отведено земли под огородное хозяйство и из этого количества обработано:

В гор.	Ив.-Вознесенске отведено . .	5	десятин,	из	них	обработано	0 дес.
„ „	Шуе	15	„	„	„	„	13 „
„ „	Юрьевце	10	„	„	„	„	0 „
„ „	Тейкове	10	„	„	„	„	5 „
„ „	Середе	10	„	„	„	„	0 „
„ „	Родниках	16,5	„	„	„	„	5 „
„ „	Лухе	10	„	„	„	„	2 „
„ „	Пучеже	5	„	„	„	„	5 „
„ „	Плессе	5	„	„	„	„	5 „
	Всего . . .	86,5	дес.			обработано	35 дес.

Т. е. было обработано всего 40%[1]), что, при наличии острого продовольственного кризиса, невозможность обработать более половины предоставленной земли может быть объяснена только слабостью данного хозяйственного коллектива. Здесь отметим, что Коммунальные Органы безусловно нуждались в сенокосах для содержания пожарных и ассенизационных обозов, не располагая которыми, города не могли освободиться от моря грязи и нечистот, которых накопилось за целый ряд последних лет[2]). Затем отсутствие сколько-нибудь полной регламентации городского земельного дела из центра за указанный период,—все это создавало при перманентной смене коммунальных работников (обычно попадавших на коммунальную работу случайно, не будучи в ней специалистами) состояние нервной и непроизводительной напряженности, суетливости и реорганизационной горячки. В каком неопределенном положении находились местные органы Коммунального Хозяйства в земельном вопросе, хорошо рисует протокол Иркутского Съезда заведывающих коммунистическими Отделами (август 1920 г.)[3]).

„Закон о муниципализации недвижимости в городах представляет местным Исполкомам устанавливать предельные нормы площадей для земельных усадеб и участков, но ничего не говорит о принципах такового нормирования. Между тем, для рациональной благоустроительной политики необходимы общие указания, почерпнутые, как из теоретических предпосылок города-сада, так и из муниципальной практики европейских городов. Местные Исполкомы, не имея общих декретов по вопросам отчуждения сверхнормных участков, могут осложнить и запутать жизненную политику.

Закон о предоставлении земли с. хоз. характера, расположенной в черте города или вблизи нее, в пользование трудящихся совершенно не указывает, какие именно категории трудящихся—сельские или городские, мещанские или мелко-буржуазные или типично пролетарские, интеллегентские или преимущественно категории тяжелого физического труда должны предпочтительно расселяться на земле для самопрокормления. Считая, как ска-

[1]) См. „Коммунальное дело“, сбор. Гл. Упр, Коммунальн. Х-ва Н. К. В. Д. № 1 м. 1921 г., стр. 116.

[2]) Особенно тяжело в этом отношении сибирским городам.

[3]) По материалам Кабинета Коммун. Х-ва проф. М. Д. Загряцкова.

зано выше, задачу самопрокормления неправильно поставленной, все же в случае безапелляционных велений власти по этому вопросу для очень серьезных осложнений или практической работы необходимо и здесь дать директивы.

Пример очень яркий, как крестьяне—полумещане прилежащих к городу исторически образовавшихся поселков-хуторов в 3—5 верстах от города Иркутска и предъявляют требование об отводе им пахотной и огородной земли на городской территории. Такие же претензии заявляют и группы учащихся и учащих на половину беженского состава-й, наконец, коренные заводские пролетарии г. Иркутска.

После обмена мнений выяснилось, что совещание находит весьма необходимым ясно регламентировать отношения к земельным владениям города, как в отношении земель, предназначенных к дальнейшей застройке, так и в отношении участков для сельско-хозяйственного их пользования, не только путем устройства коммунального хозяйства непосредственно коммунотделами, но через дальнейшее распределение этих участников между сорганизававшимися жителями города для трудовой обработки последними. Признано нежелательным, чтобы этого рода распределение производилось помимо коммунальных отделов какими-либо иными ведомственными организациями (напр., Губземотд.).

На ряду с этим устанавливается, что наиболее желательным в отношении планомерного ведения коммунальными Отделами своего хозяйства является непосредственное владение ими нужным количеством выгонных, сенокосных и лесных участков, нарезанных для этой цели из общего земельного фонда губерний. В частности совершенно невозможно, чтобы лесные угодья находились не в непосредственном управлении Коммунальных отделов, ибо это будет препятствовать планомерному росту коммунального хозяйства и своевременному удовлетворению его очередных или чрезвычайных нужд и потребностей в лесных материалах.

Далее по вопросу о застройке выяснилось, что общая политика направления государственной деятельности ведет к тому, чтобы удовлетворение населения жилищем всецело находилось в руках Коммунальных Отделов и было изъято из рук частных лиц. Поэтому выдача разрешений на новые постройки будет нарушать общий принцип, тем более что коммунальное строительство предусматривает сооружение домов, наиболее приспособленных, для коллективного хозяйства, а не для частного, а возводимые частными лицами строения несомненно будут иметь характер частного типа зданий, предназначенных для одной семьи. Раздавались голоса, что сооружения зданий коммунальными Отделами—дело отдаленного будущего, что население еще не усвоило отчетливо значение коллективного хозяйства и в конечном результате едва-ли представится возможность удовлетворить этим путем жилищную нужду, которая растет. Настаивали на необходимости выдавать разрешения на постройку частным лицам зданий под условием наблюдения за тем, чтобы такие постройки во всем соответствовали правилам техники и не носили временного характера и типа.

Наконец, у самих местных коммунальных работников не было достаточно определенного мнения о должных границах городского земельного хозяйства. В этом отношении весьма интересный обмен взглядов произошел на Всероссийском Съезде представителей Коммунальных Отделов (сентябрь 1920 г.). Сторонник широкого понимания задач коммунального хозяйства в земельном городском деле в ярких красках развернул перед своими слушателями перспективы сельского хозяйства, „претворенного творческой волей пролетарского коллектива города". Приведем отрывок из его интересной речи.

„Если Октябрьская революция еще не произошла у нас в деревне и еще не представляется возможным в деревне итти по пути к коммунизму темпом города и Земотдел допускает „соглашательство", то город может продолжать дело Октябрьской революции без отступления и в сельском хозяйстве. Психологии города, его пролетарскому элементу, гораздо ближе и понятно хозяйство при коллективной обработке земли. Если так, то нужно приветствовать шаги, предпринятые съездом коммунотделов Великороссии к созданию сельских хозяйств при коммунотделе, обеспечивающих продуктами питания трудовое городское население и снабжающих городской транспорт фуражем; необходимо в виду этого расширение территории Комхоза земельными угодиями через Земотделы, отводя отдельные участки бывших помещиков, а ныне советские хозяйства. Все вышеуказанное обязывает нас на Украине твердо взять курс по этому пути. Там, где еще не приступлено к созданию подъотдела земельного сельского хозяйства, срочно следует приступить к организации его. Надо призвать к работе местные рабочие силы, разбив город на районы, в каждом из коих для удобства эксплоатации и контроля можно создать сельско-хозяйственные базы, показательные поля, пчеловодство, кролиководство, коннозаводство, свиноводство и др. сельско-хозяйственные и пищевые производства. Мы не будем говорить о государственном фонде продуктов сельского хозяйства, задачи которого находятся в Земотделах, руководимых общей политикой Наркомзема, равно как и о путях перехода деревенского сельского хозяина к коллективной обработке земли: там длительная борьба, городское же коммунальное хозяйство не стоит в зависимости от этого, перед ним открывается широкая перспектива в постройке сельских хозяйств. Необходимо учесть благоприятные условия и чрезвычайный интерес рабочих по вопросу сельского хозяйства и питания, выразившийся в бесконечных делегациях по вопросу создания рабочих огородов, а в последнее время в общих собраниях с постановлениями обратиться через заводские комитеты в Коммунотделы о создании хозяйств с участием рабочих не только по обработке земли, а и по вопросам птицеводства, козоводства, свиноводства и т. п. Все это ставит в необходимость перед коммунотделами создание такого сельско-хозяйственного аппарата, который мог бы отвечать на все запросы пролетарских масс города.

Город—это большая коммуна, которая, путем тяжелой борьбы, должна

выковать свое благополучие во всех отраслях местного хозяйства, а раз это так, то еще и еще мы сделаем клич рабочим: иди, пролетарий, организуй свой хлеб, свои огороды, свое сельское хозяйство, ты призван в жизнь воссоздать все разрушенное и выправить уродство форм психологии деревни в сельском хозяйстве, противопоставить им свое коммунальное сельское хозяйство, а коммунотделы должны создавать все благоприятные условия к этому.

1. Первое, что необходимо сделать Земхозам—это учесть имеющиеся в распоряжении коммунотделов земли, удобные и неудобные, сделать съемку, выяснив количество лугов, огородной земли, лесов и т. п., собрать все планы и документы о землях.

2. Приступить к созданию своих образцовых хозяйств, разумея под таковыми все виды обработки, использовывая все технические возможности, удобрения, разведение всех видов домашних животных и птиц, все время идя на получение совершенствованнейших видов приплода.

3. Все сады фруктовые и пчельники должны быть взяты на учет, как и технические в этой отрасли принадлежности, чтобы своевременно принять меры борьбы с вредителями, а также в целях улучшения и усовершенствования их.

4. Создать молочное хозяйство для нужд больниц, лазаретов, детей и рабочих. Образовать пункты с сепаратором и т. п. машинками для получения обезвреженного продукта, транспортированного молока из деревень и переработки излишков в другие виды.

5. Организовать на зиму заготовку овощей, соление, квашение, сбор грибов, сушку фруктов, приготовление варенья и т. п. пищевые продукты. Если имеются рыбные промыслы — организовать заготовку рыбы, вести борьбу с хищниками, с своей стороны создать все благоприятные условия к размножению рыбы. Все сведения о получении урожая с сданных земель тем или иным организациям, группам или отдельным гражданам необходимо сообщать в соответствующие распределители продуктов питания для учета.

Во всех отраслях сельского хозяйства призвать широкие пролетарские массы для организации хозяйств не по типу мелко-буржуазного разрозненного крестьянского ныне хозяйства, а создавая коллективные коммунальные хозяйства.

8. Создать все благоприятные условия снабжения рабочих огородной землей, инвентарем и семенами.

9. Способствовать росту коммун и артелей, следя за чистотой их идейной стороны, субсидируя их как деньгами, так и натурой.

Если здесь мало учтено реальное состояние силы и наличные возможности, то это с лихвой покрывается горячей верой в ближайшее светлое будущее, в огромные возможности коммунального строительства. Оппонент докладчика выступил с резкой критикой вышеприведенной речи: сущность возражения сводится, согласно текста протокола, к следующему.

Советская политика должна быть единой и никакой новой политики

в земельном деле Комхозы вводить не должны. Обязанность Комхоза разводить парки и сады для отдыха рабочих и лишь в небольшой степени огороды. В широкой зем. сел.-хоз. политике оппонент усматривает превышение власти и вмешательство в дело Губземотделов и Уездземотделов. Получается недопустимый параллелизм.

К спору двух претедентов на ведение сельского хозяйства в городах—Коммунальных Отделов и Земельных Отделов—иногда примешивается третий—городской или губернский (смотря по наличию) Совет Нар. Х-ва. Истинное лицо этого претедента, всегда не настойчивого, часто случайного, нельзя определить как нечто единое для всей территории страны. Иногда это группа индустриального пролетариата, проникнутая узко-сословными целями, иногда это видоизмененная психология только что ушедшего со сцены земства, оставившего в наследство вместе со своими работниками и свои настроения в отношении к органам Центральной власти.

Но на стороне Губернских и Городских Советов Народного Хозяйства всегда было больше технических возможностей, чем у бессильных коммунальных отделов.

Председатель Всеукраинского Совещания заведующих Губернск. Отделов Коммунального Хозяйства (сентябрь 1920), открывая Совещание, в своем обращении к участникам, между прочим, определил борьбу Коммунальных Отделов и Городских Советов Нар. Х-ва термином „маленькое дело".

„Необходимо и возможно связать индустриальное хозяйство города с сельским путем организации Губоткомхозов, а также Комхозов, уездных и волостных, охватывающих все отрасли местного хозяйства. В этой работе наблюдается борьба ГСНХ с Комхозом, т. к. имеются две неправильных по существу точки зрения на роли и взаимоотношения СНХ и Откомхозов. Для успешности коммунального строительства необходимо проникнуться общегосударственной точкой зрения, помня, что своими маленькими делами не следует тормозить больших вопросов общегосударственного значения. Нужно установить также практическую линию в деле строительства и сохранения разрушенного империалистической и гражданской войной коммунального хозяйства".

Но таких „маленьких дел" оказалось столь большое количество, что Земельный Подотдел Главного Управления Коммунального Х-ва Н. К. В. Д. занимался по преимуществу ими. Вся деятельность центра сводилась к разрешению конфликтов, возникавших на местах на почве распределения городских земель между Коммунальными Отделами, Органами Нар. Ком. Земледелия, Городскими и Губернскими Советами Народного Хозяйства, разными Садово-Огородничными Комиссиями, и т. п. Руководители работы в центре менялись также часто, как в провинции, и вполне понятно, что в центре твердой политики в отношении городских земель не создалось. В официальном издании К-та Внутренних Дел по этому вопросу читаем:

„Земельное хозяйство городов и населенных местностей требует к себе большого внимании. Города задыхаются от безземелья и Земельным Отде-

лом Главного Управления Коммунального Хозяйства обращено внимание на урегулирование этого вопроса совместно с НКЗемом. Текущая работа сводилась к разбору спорных вопросов, касающихся порядка распределения Коммунотделами свободных земельных участков, изъятия таковых сверх потребной нормы и передачи их безземельным гражданам и организациям“ [1]).

В январе 1920 года собрался первый Всероссийский съезд заведующих Коммунальными отделами, на котором нашли себе отражения, правда, недостаточно яркие, те настроения, которые мы пытались характеризовать местными материалами.

Названный съезд по вопросам городского земельного хозяйства приинял следующую резолюцию:

„В целях окончательного установления права городов на землю и рационального использования этих земель, I-ый Всероссийский Съезд Завед. Коммунотделами постановляет:

1. Определение границ городского землевладения устанавливается для каждого города или поселения городского типа Комиссией в составе представителей, предусмотренном в инструкции о социалистическом землеустройстве.

2. При отводе земель городам вышеуказанной Комиссией все земли, необходимые, как для расширения города, его благоустройства, так и земли сельско-хозяйственного назначения, в пределах установленных на местах норм, поступают в ведение Коммунотделов, которые ведают учетом, распределением и эксплоатацией этих земельных площадей в зависимости от местных условий и нужд и соответствии с земельной политикой Наркомзема.

3. За пользование земельными участками как в городе, так и вне города никаких арендных взиманий не производится, но Коммунальному Отделу предоставляется право устанавливать сбор в возмещение организационных расходов.

4. В целях развития сельского хозяйства в городах, привлечения широких пролетарских масс к участию в сельско-хозяйственном производстве, а равно и в целях обеспечения трудового городского населения овощами местного производства и самоснабжения городского транспорта фуражем, местные Коммунальные Отделы организуют сельско-хозяйственные коммуны, артели и др. трудовые объединения; создают свои сельско-хозяйствонные предприятия и объединяют все отрасли сельского хозяйства, имеющие чисто местное значение в границах городского землевладения.

Примечание. Для крупных городов Республики признать необходимым, по предварительному соглашению с Наркомземом и его местными органами, предоставить Ком. Отд. право использовать под свое с.-хоз. производство зе-

---

[1]) „Отчет о деятельн. Нар. К-та Внутр. за первое полугодие 1921 г. и краткий обзор развития Н. К. В. Д. с 1917 г. по 1921 г.“, стр. 46.

мельные площади, лежащие за чертой городского землевладения в пределах губернии, а равно и Советские имения, где Коммунальные Отделы могут вести хозяйство под общим руководством Наркомзема.

5. Просить Наркомвнудел и Наркомзем содействовать обеспечению Коммун сельских хозяйств всем необходимым для успешного ведения хозяйства, как-то: агрон. персон., с.-хоз. жив. и мертвый инвентарь, семена и др.“

В ноябре 1920 г. собрался 2-ой Всероссийский Съезд заведующих Коммунальными Отделами, который много уделил внимания вопросам городского землеустройства, и в довольно обширной резолюции по этому вопросу, которую мы здес, в виду ее интереса, приводим, развивается план обслуживания городом своего населения и своих хозяйственных предприятий продуктами питания. На этой резолюции несомненно отразились тенденции натурального хозяйства, которыми жила городская и деревенская Россия истекшие три года гражданской войны 1917—1920 г.г.

Содержание названной резолюции следующее:

„Основываясь на инструкции по применению Положения о социалистическом землеустройстве, декрета Совнаркома от 2 марта 1920 года, на положении Совнаркома о Коммунотделах и принимая во внимание резолюцию 1-го Всероссийского Съезда Заведующих Коммунальными Отделами по вопросу о земельном хозяйстве в городах, 2-ой Всероссийский Съезд Завкоммунотделами, признавая необходимым объединение в Коммунотделах всего земельного дела в городах и поселениях городского типа, считает целесообразным и рациональным, в целях правильного ведения Коммунхозяйства и развития пригородного сельского хозяйства, осуществить следующие меры:

1. Все площади земель, необходимые непосредственно Коммуноотделам для расширения городов, проведения благоустройства, обслуживания коммунальных предприятий и устройства сельско-хозяйственных предприятий, а также для удовлетворения земледельческого населения и обеспечения кормами молочного скота городов и поселений городского типа,—отводятся в первую очередь в порядке положения о социалистическом землеустройстве в полное распоряжение соответствующих Коммунотделов и отграничиваются от всех других смежных земельных владений.

2. Непосредственное заведывание землями Коммунотделов, которые ведут их учет и рациональную эксплоатацию, возлагается на земельно-лесные П/Отделы Коммунотделов. Предусмотренные же инструкцией по применению положения о социалистическом землеустройстве. Волземотделы в городах и поселениях городского типа сливаются с Земельно-лесными подотделами Коммунотделов. Наркомзем и его органы на местах устанавливают постоянный контроль над правильным использованием земель Коммунотделами.

3. Размер земельной площади, как не сельско-хозяйственного назначения, так и сельско-хозяйственного назначения подлежащей отводу Коммундотелам' складывается из совокупности размеров отводов, указанных в п.

самый же отвод земель и установление проекта отвода определяется особой комиссией в составе представителей, предусмотренных в главах 5 и 7 инструкции по применению положения о социалистическом землеустройстве. Фактически отвод земель Коммунотделам должен быть заключен не позднее весны 1922 г.

4. Независимо от общего отвода земель, потребных Коммунотделам, последним теперь же должны быть отведены луговые угодья в количестве, необходимом для удовлетворения скота Коммунотделов и населения данного города, по установенным нормам.

5. Коммунотделы строят свои хозяйства, создаваемые как для самообслуживания, прежде всего в отношении удовлетворения скота кормами, так и для удовлетворения нужд рабочих городов—огороды, молочные хозяйства,—аналогично советским хозяйствам, допуская при этом и смешанный тип хозяйства: полеводственно-огородно-молочное, полеводственно-садово-огородное.

6. Признать необходимым, чтобы советские хозяйства, расположенные поблизости крупных городов, за исключением хозяйств научного и высококультурного характера (опытные поля, фермы учебных заведений, племенные рассадники и некоторые другие), при нужде в них Коммунотделов в целях самообслуживания или возможности использования хозяйств как молочно-огородных, были переданы Коммунотделам.

7. До использования земель, отведенных по расширению городов, по своему прямому назначению, они могут быть использованы также для сельско-хозяйственных надобностей. Спорные земельные угодья в этом случае, если они входят в полосу отводимых Коммунотделам, остаются за последними.

8. Коммунотделы, являясь органами самостоятельными по ведению пригородных советских хозяйств, все свои организационные планы по хозяйству согласуют с общими основными призводственными заданиями в данном районе, установленными Губземотделами или Наркомземом, но в то же время обязательно должны учитываться особенности данного места.

9. Финансирование и снабжение сельско-хозяйственных предприятий всем необходимым должно осуществляться Коммунальным Отделом НКВД, который на основании представляемых организационных планов, утверждаемых совместно с Наркомземом, получает от последнего средства и предметы снабжения, распределяя их по Губкоммунотделам. В этих целях при Коммунальном Отделе НКВД существующий Земельный П/Отдел должен быть расширен до степени возможности быстро и правильно практически вырешать стоящие перед ним задания.

10. Коммунотделы обязаны расширить молочные фермы, организовать их при городах, где их нет. При этом фермы не должны быть какими-то отдельными хозяйственными единицами, а должны входить в один из Совхозов. Молочный же скот должен быть выделен из тех советских хозяйств, которые имеют таковой, но в силу отдаленного расположения от городов не ведут организованного снабжения молочными продуктами.

11. Пригородные Совхозы Коммунотделов должны стать предметом особого внимания Коммунотделов и Земотделов как в центре, так и на местах, и Наркомзем должен озаботиться немедленным проведением мер, которые бы реально привели к предоставлению Коммунотделам необходимых агрономических сил, в коих ощущается самый острый недостаток.

12. Все садовые участки при городах, а также в городах находятся в ведении Коммунотделов и включаются в организованные или организуемые ими Совхозы; в тех же случаях, когда по естественным или каким-либо другим условиям этого сделать невозможно, они управляются непосредственно земельно-лесными подотделами. За всеми же другими садами, переданными в пользование коммунам, артелям и отдельным лицам, должен быть установлен постоянный контроль Коммунотделов над рациональным использованием их.

13. В целях поддержания и развития хозяйства в городах и поселениях городского типа необходимо по соглашению с органами Наркомзема на местах устройство при городах питомников.

14. Как отвод земельных, так и садовых участков в пользование Коммунам или артелям может допускаться только в том случае, если Коммунотдел сам не будет в состоянии обработать всей площади земли. Отводимые земельные участки должны использовываться под огородные культуры с обязательством сдачи всех излишков продуктов продорганам. Лишь в крайнем случае, когда отводимый земельный участок по своему местоположению и почвеным качествам неудобен под огороды, допускается использование его под бахчи, в крайнем случае, под зерновые культуры.

15. За пользование коммунальными землями никаких арендных плат не взимается, но допустим организационный сбор по покрытию произведенных расходов.

16 Придавая огромное значение пригородным защитительным лесным полосам, которые находятся в самом запущенном состоянии и часто хищнически уничтожаются, Съезд считает необходимым, чтобы последние были переданы, со всем обслуживающим их штатом служащих и специалистов, Коммунотделам. Глубина же защитительных полос устанавливается для каждого населенного пункта отдельно, в зависимости от местных условий и расположения лесных площадей. Одновременно Коммунотделы должны организовать планомерную работу в полосе отведенных земель по разграничению земельных угодий: на угодья сельско-хозяйственные и лесные, проводя залесение отдельных участков.

17. Коммунотделы должны принять самые решительные меры к поддержанию садов общественного пользования в городах и селениях городского типа и, где представляется возможным, теперь же провести их расширение.

18. Предложить Коммунальному Отделу НКВД ходатайствовать перед соответствующими Центральными Органами, чтобы отбираемый скот от дезертиров передавался бы Коммунотделам данной волости или города.

19. Съезд находит совершенно недопустимым передачу сельско-хозяй-

ственных предприятий Коммунотделов органам Наркомзема. В виду этого, Коммунальному Отделу НКВД поручается войти с представлением в соответствующие Центральные органы по закреплению права на ведение Коммунотделами сельского хозяйства в городах в указанном размере и направлении, и настаивать на возвращении сельско-хозяйственных предприятий Коммунотделов гор. Петрограда и Москвы.

Третий Съезд Заведующих Коммунальными Отделами состоялся в конце 1921 г., и хотя это выходит за рамки нашей работы, но не лишне будет привести резолюцию и этого съезда по вопросу организации городского коммунального хозяйства:

„1. Интересы восстановления городского Коммунального Хозяйства настоятельно требуют, на ряду с проведением всех других мер, диктуемых новой экономической политикой, по укреплению Коммунальных предприятий и Городской промышленности, осуществления широкой планомерной организации городской земельной территории, как основы коммунального хозяйства.

2. Для постановки на должную высоту городского земельного хозяйства и его правильной эксплоатации, необходимо организованное законодательное оформление земельных прав городов и развитие работы сельско-хозяйственного аппарата внутри органов коммунального хозяйства в центре и на местах.

3. Для правильного ведения городского и земельного хозяйства и его эксплоатации Съезд поручает Главному Управлению Коммунального Хозяйства срочно провести.

а) Немедленное наделение городов землей по норме, необходимой как для расширения города его благоустройства, так и для удовлетворения нужд коммунального хозяйства (снабжение лошадей обозов и молочного скота фуражем) и нужд населения города (выгоны, луга, огороды и т. п.), а также городского пригородного земледельческого населения.

б) Вся находящаяся в ведении Коммунотделов земля со всеми угодьями (выгон, пашни, луга, сады, огороды, реки, озера и проч.) должны находиться в полном непосредственном распоряжении Коммунотделов, на которой последние организуют все виды сельского хозяйства со всеми его культурами и эксплоатируют в порядке хоз. плана согласованного с органами Н.К.З. на местах.

в) В ведении Коммунотделов должны остаться семенные и племенные хозяйства, молочные фермы, рассадники культурного скота, крупные сады, сенокосы и проч. Кроме того, Совхозы должны быть агрономическим опорным пунктом со всеми культурами сельского хозяйства для улучшения своего хозяйства и хозяйства городского промышленного пролетариата, будучи постановлены образцово.

г) Все земли, эксплоатируемые Коммунотделами, должны быть освобождены от государственного продналога.

Примечание. Настоящий пункт не распространяется на научные и районные хозяйства.

4. Необходимо обратить особое внимание на расширение земельных площадей городов путем мелиорации (осушение болот, орошение и проч.), а также на развитие механизации земли (поглощающей до 72% всей затраты труда) путем электровспашки и использованием энергии городских станций, тракторной обработки и прочих улучшенных приемов.

5. Для наиболее успешной обработки земли Коммунальным Отделам необходимо обратить самое серьезное внимание на приобретение сельско-хозяйственного инвентаря, орудий производства, а также на организацию ремонтных мастерских.

6. Принимая во внимание, что земельные органы Коммунотделов должны широко развить сельско-хозяйственные работы в пределах города и отнесенных к нему пригородов,—поручить Главному Коммунальному Управлению совместно с Н. К. З. выработать формы сельско-хозяйственной политики в применении к городскому земельному хозяйству.

7. Придавая огромное значение пригородным лесным и парковым насаждениям в защитительном и санитарном отношениях, которые до сего времени находятся в чрезвычайно бесхозяйственном положении и хищнечески эксплоатируются, что создает определенную угрозу городам, признать необходимым, чтобы в распоряжение Коммунотделов было переданы: а) все без исключения лесные парковые насаждения, находящиеся на муниципальных земельных площадях, и б) другие лесные парковые насаждения, находящиеся в муниципальной черте города, но имеющие вышеуказанное значение для городов. В этом отношении Съезд поручает Г.К.У. немедленно войти с предложением в Наркомзем на предмет осуществления данного предложения.

8. Съезд считает целесообразным там, где по местным условиям в этом вызывается необходимость, организовать ветеринарную помощь городскому населению при Коммунотделах и включить эту работу в земельный п/отдел чрез создание особой ветеринарной секции".

Как видим, и здесь центр тяжести вопроса мыслится в сельско-хозяйственной эксплоатации земли городов, только с этой точки зрения она интересна и только для этого необходимо „организационное законодательное оформление земельных прав городов".

В параллель к приведенным выше резолюциям Коммунальных Съездов предстпвляется интересным познакомиться с положением того же вопроса среди работников по землеустройству в Нар. Ком. Земледелии. В январе 1921 г. состоялся Всероссийский Съезд землеустроителей, на котором был заслушан, между прочим, доклад „об отводе земель городам и поселениям городского типа".

Тезисы названного доклада были следующие:

1. Отвод земель городам и поселениям городского типа имеет целью удовлетворение следующих потребностей: расширение поселений, проведение благоустройства, обслуживание коммунальных предприятий, устройство сельско-хозяйственных предприятий, обеспечение кормами молочного скота и удовлетворения городского земледельческого населения.

Установить какую-либо норму для наделения городских поселений не представляется возможным.

Размер земельной площади, подлежащей отводу городам и поселениям городского типа, слагается из совокупности отводов, указанных в статьях 136 и 137 Инструкции 11 марта 1919 г. по применению Положения о социалистич. землеустр-ве.

2. При установлении состава земель, отводимых городам и поселениям городского типа на основании статьи 136 Инструкции, а именно: а) занятых усадебной оседлостью, б) необходимых для последующего расширения и благоустройства, в) обслуживающих муниципальные сооружения и г) вообще необходимых для правильного ведения коммунального хозяйства, землеустроительным органам необходимо исходить из требований, предъявляемых в этом отношении соответствующими коммунальными отделами или заменяющими их органами городского Управления.

Означенные требования не должны быть голословными, а опираться на совершенно определенных конкретных данных, в частности—в отношении земель, необходимых для расширения, должны быть доставлены сведения о росте данного населения в наиболее конкретный для его развития период, в какую именно сторону за указанный период наметилось расширение городских построек, на удовлетворение какого периода роста данного населения расчитана испрашиваемая к отводу земля и т. п.; в отношении земель, предназначенных для благоустройства и вообще необходимых для правильного ведения муниципального хозяйства,—какого рода мероприятия намечаются для благоустройства и ведения коммунального хозяйства, в какой ближайший срок предполагается их осуществление, в какой мере для этого необходима испрашиваемая земля, и т. п.

3. Указанные в п. 2 сведения, доставляемые городскими органами, подлежат проверке и оценке землеустроительных учреждений, ведающих делом отвода земель, как в смысле достоверности этих сведений, так и целесообразности намеченных предприятий и возможности их осуществления в указанный срок, в зависимости от этого—удовлетворению или отклонению.

При разрешении этого рода вопросов следует иметь в виду, что для удовлетворения потребностей, указанных в ст. 136 Инструкции 11 марта 1919 г., городским поселениям могут быть отводимы земли в порядке главы 3 той же Инструкции и после ограничения городских земель на основании главы XII Инструкции.

Поэтому, при производстве работ по отводу земель городским поселениям не следует задаваться слишком широким и отдаленными перспективами в смысле возможного расширения поселения и его хозяйства, ограничивая все расчеты ближайшим десятилетием.

Разногласия между органами городскими, и местными Земотделами по вопросам о действительной целесообразности намеченных мероприятий и возможности их осуществления разрешаются Наркомземом по соглашению с Наркомвнуделом.

4. Отвод земли городским поселениям для устройства сельско-хозяйственных предприятий и обеспечение кормами молочного скота производится на основаниях, установленных ст. 137 Инструкции 11-го марта 1919 г., декретами 2 марта 1920 г. и 15 февраля 1919 года.

Придавая чрезвычайно важное значение наделению городских поселений землями для указанных надобностей, нельзя упускать, однако, из виду, что около городов, особенно древних и крупных, располагаются сельские поселения издавна, страдавшие от острого малоземелья, в виду чего после Октябрьской революции земли сельско-хозяйственного значения многих городских поселений были распределены между сельским населением.

Поэтому, удовлетворение потребностей городских поселений в устройстве сельско-хозяйственных предприятий и обеспечение кормами молочного скота должно производиться за счет земель, не состоящих в трудовом пользовании земледельческого населения (Совхозы, земли не распределенныя между населением) и т. п. или находившихся до Октябрьской революции во владении городов и в настоящее время состоящих в незакономерной (без разрешения уземотделов и губземотделов или губернских уездных земельных съездов) пользовании сельского населения.

Отвод же земель городским поселениям для указанных в этом пункте потребностей путем принудительного изъятия из закономерного пользования сельского населения допустим только при одном условии, если в пользовании последнего имеются излишки земли против причитающейся им по норме, каковые излишки и могут быть обращены для удовлетворения с.-х. потребностей городского поселения.

5. Отвод земель земледельческому населению, проживающему в городских поселениях, производится независимо от отвода земли самому населению, как таковому, причем при землеустройстве этой категории городского населения применяются соответствующие постановления, касающиеся сельского населения—об учете, установлении очереди населения, включении в состав отводов земель фактического пользования и т. п.

6. Границы земель, отводимых городскому населению, должны устанавливаться при непременном условии соблюдения всех требований, как материального, так и процессуального характера главы VII Инструкции 11 марта 1919 г., причем если для нужд городского поселения предполагается изъятие земель из фактического (правомерного пользования) сельского населения не землеустроенного в порядке положения о социалистическом землеустройстве и Инструкции по его применению, то работы по отводу земли такому населению должны производиться в тесной связи с землеустройством смежного с ним сельского населения.

Одновременно с отводом земли городскому поселению производится наделение землей проживающего в нем земледельческого населения, если таковое имеется.

До производства работ по отводу земли данному городскому поселению в порядке гл. VII Инструкции 11 марта 1919 г. текущие неотложные нужды

такового поселения в землях сельско-хозяйственного назначения должны удовлетворяться на основании установленного декрета 15 февраля 1919 года и 2 марта 1920 года.

7. Как общее правило, отвод земли городскому поселению должен совпадать с производством работ по землеустройству населения смежных пригородных волостей, причем, в порядке исполнения составление проекта отвода земли городскому поселению должно предшествовать составлению проектов волостных отводов. В тех городских поселениях, в которых особенная острота земельного вопроса не терпит отлагательства, работы по отводу земли могут предшествовать работам смежных волостей.

Местные земельные органы ежегодно устанавливают по соглашению с подлежащими коммунотделами, те городские поселения, по которым надлежит открывать землеустроительные работы по отводу земли.

8. Те из отведенных городскому поселению в порядке Инструкции 11 марта 1919 года участков, которые состоят в фактическом пользовании населения, изъимаются из его пользования и поступают в распоряжение городского поселения постепенно по мере приступа к действительному осуществлению того мероприятия, для которого произведен отвод.

9. Те из отводимых городскому поселению земель, которые заняты собственно усадебной оседлостью, находятся в исключительном ведении Нарокм. Ком. Внут. дел и его местных органов Коммунального Хозяйства, остальные городские земли (кроме занятых усадьбами) состоят в непосредственном заведывании местных органов Коммунального Хозяйства, которые, в отношении разрешения всех вопросов, связаны с пользованием этими землями, приравниваются к уездным земельным Отделам и подчиняются надзору и руководству местных губернских отделов Наркомзема на общих основаниях установленных действующими распоряжениями для Земельных Отделов.

После прений доклад был принят со следующей поправкой: „в отдельных, исключительных случаях, учитывая экономические бытовые особенности городов с сильно развитой промышленностью, допускается отступление от общих правил по отводу земли городам, каждый раз с разрешения Центра“.

Следовательно и в Центре мы находим те же две точки зрения, только более мягко выраженные, точку зрения деревни и точку зрения города, который с наступлением новой экономической политики, почувствовал прилив некоторой энергии и готов проявить ее хотя в более определенных резолюциях.

Но поскольку не изжит период промышленной разрухи, упадка, обнищания, период превышения спроса над предложением, до тех пор земельный вопрос в городах,—это вопрос об огородах, садах, выгонах и т. п. Только в период промышленного развития растут и процветают города, и только в эти периоды земля в городах приобретает иное, не сельско-хозяйственное значение.

XIII.

Образование новых административных единиц.

В связи с обще-государственным характером социалистического землеустройства, в последнем нашло себе место и „установление губернских и уездных границ“ (Глава XIII-я). Названное установление границ административных единиц предусматривалось при производстве работ по отводу земель волостям, примыкающим к границам губернии или уезда,—в таких случаях должны были устанавливаться в соответствующих частях и границы соответствующих административных единиц. Как увидим из дальнейшего изложения, определение границ губерний и уездов представлялось Инструкцией по применению „Положения о социалистическом землеустройстве“ исключительно в узком смысле землеустроительных мероприятий, вытекающих из необходимости урегулировать границы административных единиц при отводах земель пограничным волостям. На такой же узко-землеустроительной точке зрения стоял и декрет Совета народных комиссаров от 27 января 1918 г. „Об определении границ губернских, уездных и проч.“ Названный декрет, очень краткий, передавал все дело образования новых административных единиц всецело местам, ставя последним лишь условие—„обо всех подобных изменениях сообщать подробные данные Комиссариату по Внутренним Делами“ (§ 5). Декрет 27 января 1918 г. установил следующие положения по определению границ административных единиц:

1) Вопросы об изменении границ губерний, уездов и волостей разрешаются всецело местными советами раб., крест., батр. и солдатских депутатов.

2) При отходе частей одной губернии или области к другой возникающие технические вопросы и недоразумения разрешаются смешанными комиссиями заинтересованных Губернских Советов или Съездов их.

3) Такой же порядок соблюдается и при изменении границ одного уезда за счет другого или одной волости за счет другой.

4) Области, губернии, уезды и волости могут также разделяться на части, образуя новые административные, экономические единицы“.

Последний пункт декрета уже выходит из рамок узко-землеустроительной постановки вопросы и открывает возможность нового административного деления, указывая здесь же и основу этого деления—экономический принцип.

Предоставление такой широкой инициативы местам, не давая последним в то же время каких-либо реальных, руководящих указаний, повело в то напряженное и приподнятое время к массе недоразумений, столкновению местных интересов, к разнообразию самих технических приемов, к дроблению уездов и волостей на более мелкие единицы, бесконечному разбуханию местной администрации и путанице в административном разделении территории. В виду указанных обстоятельств, Отдел местного хозяйства Комиссариата

Внутренних Дел должен был издать, в пояснение и руководство, 24 марта 1918 г. следующий циркуляр (за № 5).

„Вследствие возникшего на местах неправильного толкования декрета Совета Народных комиссаров от 27 января 1918 года „об определении границ губернских, уездных и проч.“ Комиссариат по местному Самоуправлению разъясняет всем Советам Рабочих, Солдатских и Крестянских Депутатов:

1) Вопросы о разделении волостей на две или более, об отходе частей одной волости к другой и о слиянии двух или нескольких волостей в одну решаются волостными советами или съездом заинтересованных сторон.

Окончательная санкция этого решения волостных советов или съездов принадлежит Уездному Совету Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов, равно как и решение всех технических вопросов и недоразумений возникших при разрешении данных вопросов.

2) Вопросы о разделении уездов на два или более, об отходе частей одного уезда к другому и о слиянии двух или нескольких уездов в один, решаются уездными Советами или Съездами заинтересованных сторон.

Окончательная санкция этого решения Уездных Советов или Съездов принадлежит Губернскому или Областному Совету Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов, равно как и решения всех технических вопросов и недоразумений, возникших при разрешении данных вопросов.

3) Вопросы о разделении губерний или областей па две или более, об отходе частей одной губернии или области к другой и о слиянии двух или нескольких губерний или областей решаются Советами или Съездами заинтересованных сторон.

Окончательная санкция принадлежит Комиссариату Внутренних Дел, отделу местного Хозяйства, равно как и решение всех технических вопросов и недоразумений возникших при решении данных вопросов.

4) То или иное решение данного вопроса может помимо ее интересов затронуть интересы уезда, губернии или области, поэтому всем Советам Уездным, Губернским и Областным предлагается до санкционирования данного решения осведомлять все заинтересованные Советы, с приложением всех материалов, собранных по детальному обследованию данного вопроса“.

Таким образом, циркуляр № 5 создает уже решающую инстанцию в высшей, по отношению к землеустрояемой единице, административном центре: для волостей—в уезде, для уездов—в губернии, и для губернии—в столице. Так постепенно изживался анархизм мест.

Спустя немного более месяца, 11 мая 1918 г., тем же Отделом местного хозяйства К. В. Д. был издан обширный циркуляр (за № 7) „О необходимой последовательности при проведении в жизнь декрета об изменении границ“.

Названный циркуляр, который мы ниже приводим полностью, в виду его

интереса для характеристики понятия федерализма в первый год революции, все же отдаёт не только инициативу в деле изменения границ местам, но и самую предварительную разработку вопроса. Названный циркуляр № 7 начинается с изложения мотивов, которым руководствовался Совет Народных Комиссаров, издавая декрет от 27 января 1918 года.

„При издании декрета об определении границ Совет Народных Комиссаров руководствовался мыслею предоставить гражданам любого населенного пункта право, в целях объединения в более крупные единицы в административном так и в экономическом отношении, выходит из состава тех волостей, уездов., губерний и пр., в пределах которых они насильно удерживались во времена царского режима. Рабочее и Крестьянское Правительство, призывая всех к воссозданию экономического благосостояния страны, дает этим декретом возможность каждому населению, волости, уезду и проч. группироваться вокруг тех естественных центров, к которым они ощущают тяготение, которое скорее и лучше удовлетворят их нуждам в деле оздоровления, обогащения и упорядочения их общественного хозяйства.

„В виду того, что на местах обнаруживается не достаточно ясное понимание декрета, Отделом местного хозяйства Н. К. В. Д. был издан циркуляр за № 5, в дополнение к которому всем Советам предлагается настоящее распоряжение, ради достижения однохарактерности всех поступающих в Отдел сведений, а главное, ради устранения всякого рода неточностей и упущений, тормозящих более дело объединения.

I.

„Выдел части селений из одной или нескольких существующих волостей, как при образовании таковыми новой самостоятельной волости, так и при слиянии их с одной из соседних волостей, должен быть проведен со строгой излагаемой ниже последовательностью для соблюдения интересов всех заинтересованных в нем сторон.

а) Общее собрание представителей селений или обществ, желающих выделиться, выносит о том приговор, который и представляет на обсуждение в Волостной Совет (или Съезд представителей Советов заинтересованных волостей), причем к нему должна быть приложена объяснительная записка с подробным изложением причин, вызывающих необходимость того или иного изменения границ; как-то: дальность расстояния отделяющихся селений от своего волостного центра; рознь экономических интересов населения данной волости, когда обнаруживается, что часть граждан в хозяйственном или торговом отношении тяготеет не к своей волости, а к какому-либо иному пункту и др.

б) Волостной Совет (или Съезд Советов заинтересованных волостей) рассматривает приговор и выносит по существу дела то или иное решение

причем предварительно им должен быть подробно и всесторонне обсуждены, как указанные в объяснительной записке причины, послужившие поводом к выделу, так и все те сведения, которые ему следует заранее собрать по целому ряду вопросов, из которых наиболее существенными являются следующие:

1) Действительно ли существующее в данной волости управление не удовлетворяет более нужд населения выдельющихся селений, в чем это проявляется.

2) Сколько и каких угодий (пашни, леса, луга, песок, болот и пр.) числится в волости и какая доля таковых должна отойти с выделяющимися селениями.

3) Не отходят ли к выделяющимся селениям угодия ранее принадлежавшие частным владельцам, монастырям, уделам и проч.; если да, то какие и в каком количестве.

4) Не являются ли какие-либо угодия чресполосными по отношению к той волости, к которой данные сведения отходят или к тем населенным пунктам, с которыми они должны образовать новую волость.

5) Количество граждан во всей волости и в выделяющихся селениях отдельно.

6) Сколько в данной волости сел и деревень и каково количество в каждой из них дворов.

7) Существуют ли в волости и какие именно правительственные учреждения, как-то: школы, почтовые отделения, больницы, агрономические пункты, опытные участки, случные пункты и проч., а также как таковые распределяются между селениями, остающимися от выделяющихся.

8) В какой приблизительно цифре могут выразиться доходы и расходы предположенной к образованию волости, какая доля их ляжет на селения, отпадающие от данной волости, и не нарушит ли таковая территориального равновесия последней.

Совету или Съезду надлежит соблюсти интересы граждан не только выделяющихся селений, но и тех, которые остаются в пределах своей волости (волостей), причем, однако, он не должен отказывать в выделе, руководствуясь интересами только остающихся.

Журнал этого заседания Совет (или Съезд) должен, вместе с протоколом приговора о выделении, представить в Уездный Совет на рассмотрение и утверждение; в нем должны быть подробно изложены мотивы, коими Совет (Съезд) руководствовался, давая свое согласие или отказывая в удовлетворении данного ходатайства.

Уездный Совет (или Съезд представителей заинтересованных уездов в том числе, если новая волость образуется из селений, находящихся в различных уездах, или если выделяющиеся селения желают слиться с волостью, находящейся в пределах другого уезда), коему принадлежит право окончательного решения данного вопроса, назначает заседание, о дне которого оповещает как заинтересованные стороны, что бы они могли выслать своих

представителей для дачи необходимых разъяснений, так и все ближайшие советские организации, знакомя последние с содержанием дела. Приступая к рассмотрению дела, Совет должен детально разобрать и обсудить: причину выдела, вопрос о том, не наносит ли последний ущерба интересам ближайших селений, целесообразность новой группировки селений, с точки зрения интересов последних, техническую выполнимость намеченной перегруппировки, а также учесть всевозможные поводы к возникновению недоразумений, точно обусловив и оговорив интересы заинтересованных сторон, твердо памятуя, что всякое упущение или неточность неминуемо влекут за собою споры, решать которые придется, как высшей по данному вопросу инстанции, тому же Уездному Совету (или Съезду).

Совет должен принять во внимание еще то обстоятельство, что образование новой власти повлечет за собой новый и большой расход по содержанию ее административных центров, каковой может быть допущен лишь в случае действительной необходимости.

Решив вопросы о выделе (или вообще о любой перегруппировке) принципиально, Совет (или Съезд) должен в кратчайший срок созвать особую ликвидационную комиссию из представителей всех заинтересованных сторон, которой и поручить, для урегулирования взаимоотношений интересов всех участвующих в перегруппировке, следующее:

1) Точно определить пределы административной власти подлежащих Советов.

2) Надзор за правильным размежеванием земель между участвующими в перегруппировке сторонами.

3) Определить порядок пользования теми учреждениями, предприятиями и общественными владениями, кои не могут быть по каким либо соображениям разделены: как-то, школами, почтовыми учреждениями, больницами, общественными земельными участками, агрономическими пунктами и проч., а также

4) составить сметные предположения отдельно по выделяющимся селениям и по остающимся в пределах старой волости.

Сметы упомянутых селений при образовании таковыми самостоятельной волостной единицы суммируются в одну общую смету новой волости, также как при слиянии этих селений с одной из соседних волостей, их смета суммируется со сметой последней.

По утверждении вопроса о выделе, всю переписку по этому делу, а также свое мотивированное заключение Уездный Совет представляет в Отдел местного хозяйства К. В. Д. для регистрации и опубликовании ко всеобщему сведению, а копию протокола постановления—в Губернский Совет для сведения.

Одновременно с сим Уездным Советом должно быть возбуждено через Губернский Совет ходатайство перед Губернским Земельно-Техническим Отделом о командировании в ближайший летний период технического землемара для проложения границ новой или видоизмененной волости в натуре,

о составлении точного плана и о предоставлении копии такового как в Отдел местного хозяйства К. В. Д., так и в архив Земельной секции Уездного Совета.

Отсутствие плана не должно служить причиной задержки представления остальных данных, так как по заготовлении таковой может быть выслан дополнительно.

г) В случае недовольства решением по данному вопросу Уездного Совета, заинтересованные стороны имеют право обжаловать таковое в Губернский Совет, причем в жалобе должны быть обязательно указаны основания, послужившие к недовольству упомянутым решением и приложена копия переписки, которую Уездный Совет должен выдать по требованию любой из сторон.

Так как вопросы о разделах и выделах волостных единиц, как видно из всего вышеизложенного, могут быть проводимы в жизнь только после весьма основательного и всестороннего обследования, причем неизменно должна соблюдаться известная и постоянная последовательность, то при решении вопросов несравненно более важных о разделении старых и об образовании новых уездов, а тем более о разделении и создании губерний и областей, каждая инстанция, прежде чем представить дело на утверждение, должна приложить все старания к детальной разработке предполагаемого изменения границ. Ею должны быть учтены все вопросы, касающиеся заинтересованных в деле сторон, как непосредственно участвующих в предполагаемой перегруппировке, так и тех, чьи интересы хотя бы косвенно связаны с существом дела, и предусмотрены всевозможные осложнения, могущие возникнуть на почве недовольства решением этих вопросов.

Порядок рассмотрения и решения вопросов и всякого рода изменений границ губернских, уездных тот же, что и при изменении таковых в пределах волости. При ведении дела должна быть соблюдена та же последовательность и то же всестороннее освещение вопроса. Таким же аналогичным путем должны разрешаться и проводиться через соответствующие инстанции вопросы: о слиянии 2 или нескольких административных единиц в одну, об образовании новой самостоятельной административной единицы; о перенесении административного центра из одного населенного пункта в другой, о присвоении селу, волости, уезду или губернии новых наименований и др.

Циркуляр, устанавливая определенные процессуальные нормы при образовании новых административных единиц, подчеркивает, как видно, в конце необходимость „весьма основательного и всестороннего обсуждения“, которое должно быть тем более основательным и всесторонним, чем значительнее выделяемая территория. Но и после издания приведенного циркуляра на местах продолжала наблюдаться пестрая практика по созданию новых административных единиц, так как не было каких либо общих руководящих начал для нового административного деления. Эти недостававшие руководящие начала и были даны местам в циркуляре от 17 сентября 1918 года (за № 8).

„Во многих местностях Российской Советской Республики давно назрела необходимость в выделении сельских общест в отдельные самостоятельные волости, волостей в новые уезды и пр.

Для урегулирования означенного явления был издан Декрет от 27-го января 1918 г., Циркуляр от 24-го марта 1918 г. за № 5 и Особые правила от 11-го мая 1918 г. „О необходимой последовательности при проведении в жизнь декрета об изменении границ“ за № 7.

Однако, сплошь и рядом Советы Депутатов запрашивают: „с каким числом населения может быть произведено выделение Сельских Обществ в отдельные самостоятельные волости“.

В качестве руководящих начал для выделения необходимо руководствоваться нижеследующими соображениями:

1) Численность населения того или иного района, который желает выделиться в самостоятельную единицу, имеет значение прежде всего постолько, посколько налоговое бремя этим районам будет нестись без затруднений. Если определенный район даже с очень небольшим числом населения заранее учел, что все налоги и обязательства, как государственные, так и по управлению вновь образуемой единицей, будут нестись без затруднений, то такое выделение допустимо.

2) Выделение отдельных районов в самостоятельные единицы допустимо по характеру производства районов; так, если в одном районе промышленность добывающая, а в другом—обрабатывающая, как, напр., район чисто земледельческий и фабрично-заводский, то при соответствующем экономическом учете выделение того или иного района в самостоятельную единицу является вполне допустимым.

3) Естественные условия местностей также могут служить началом к выделению отдельных районов в самостоятельные единицы; так, если районы разделяются большой рекой, болотом, озером и пр., что затрудняет сношение отдельных частей района, то при таком положении выделение допустимо, но опять-таки при учете налогового бремени и общего экономического положения.

4) Экономическое тяготение отдельных мест к различным населенным пунктам. Одна половина волости в деле товарообмена тяготеет к одному крупному пункту, а другая половина—к другому, географически противоположному, при таком положении разделение районов на самостоятельные волости вызывается всей совокупностью естественных условий.

5) Национальный состав населения. Если данный район населен различными народностями, говорящими на непонятном друг другу языке, то присоединение части одного района к различным местностям, населенным одинаковыми по своему этническому составу народностями, вполне допустимо, но при условии отсутствия чресполосицы.

Все перечисленные принципы могут служить началом к разделу единиц и образованию новых волостей, посадов и т. д., но при этом предписывается к неуклонному руководству, чтобы при разделах и образованиях новых

единиц всегда учитывались интересы бедноты. Если раздел или образование новой волости направлено в ущерб интересов бедноты, то такое выделение отнюдь не должно иметь места.

В этом отношении, как препятствие к выделу или образованию новых волостей должно являться несоответствие численности населения с посевной площадью; так, если волость имеет в одной своей части уплотненное население, а в другой части—редкое население, при наличии свободной посевной или могущей быть посевной площади, то отдел части района с большой посевной площадью в ущерб другой части недопустим.

Вообще же при образовании новых самостоятельных волостей, уездов, губерний и областей следует руководствоваться основным принципом—характером производства, так как в недалеком будущем наше Социалистическое Отечество должно покрыться рядом производительных коммун и потому в данный момент чрезвычайно важно районы с одинаковой промышленностью не дробить, а, наоборот, чрезвычайно важно объединять их в одну единицу, соблюдая, чтобы не было чресполосицы.

Таковые общие руководящие начала, которые могут быть преподаны Отделом Местного Хозяйства при Комиссариате Внутренних Дел. Установить из центра более детальные признаки в отношении численности, площади и т. д. — не представляется возможным, тем более, что последние признаки являются функционально зависимыми от основных положений, которые изложены в настоящем отношении".

Циркуляр еще раз подчеркивает как мыслился принцип федеративности в 1918 году; „Социалистическое Отечество должно покрыться рядом производительных коммун"—вот существо российской федерации в 1918 году; это положение подтверждает и наличие среди основ для районирования национального признака, который может дать основание лишь для крупных административных единиц, каковые и были образованы в дальнейшем.

Следующим по времени узаконением, касавшимся вопроса образования новых административных единиц, была Инструкция по применению „Положения о социалистическом землеустройстве" (11 марта 1919 г.). Названная Инструкция следующим образом определяет порядок установления губернских и уездных границ: (§§ 141—149).

При производстве работ по отводу земель волостям, примыкающим к границам губернии или уезда, устанавливаются в соответствующих частях и границы губернии или уезда.

В тех случаях, когда существующие административные границы уездов или губерний подвергаются при этом изменению, последние получают силу не иначе, как по утверждении проекта изменений внутренних границ местным губисполкомом, междугубернских—Наркомземом, по соглашению с Наркомвнуделом, а самое проектирование границ в натуре производится с вызовом представителей заинтересованных губернских или уездных исполкомов, при чем, однако, неявка вызванных лиц не останавливает проектов отводов земель пограничным волостям.

Если установление той или иной части губернской или уездной границы будет признано губернским или уездным исполкомом по принадлежности необходимым для приступа к землеотводным работам в тех или иных отдельных волостях, то таковое установление производится в качестве самостоятельного действия.

Границы губернии и уездов устанавливаются по фактическому пользованию, хотя бы оно и противоречило бы плановым данным, причем в случае необходимости производится опрямление границ путем обмена смежных земель, фактическим же пользованием признается бесспорное пользование землей до 1-го марта 1917 года.

Надельные земли селений и других уездов считаются за этими селениями, если граждане этих селений до 1-го марта 1917 г. фактически пользовались этой землей, с применением личного труда. В этом случае надельные земли по возможности должны быть сведены к одному месту—границы уезда, для чего, в случае надобности, обмениваются на земли смежных уездов. Земли, купленные обществами селений других уездов, приравниваются к надельной. Земли товарищеские, в состав которых входит более $^2/_3$ домохозяев данного сельского общества, признаются за земли данного общества; в прочих случаях, при отсутствии указанных выше условий, упомянутые земли остаются в составе земель того района, в котором расположены, и используются на общих основаниях.

Для определения губернских и уездных границ в случаях, когда эти границы устанавливаются до приступа к землеотводным работам, образуется комиссия, в состав которой входят: в первом случае—представители от смежных губерний и уездов: губисполкома, губземотдела и землемер. Во втором случае—представители смежных уездов: исполкома, уземотдела и землемер. В состав комиссии приглашаются, с правом совещательного голоса, представители от заинтересованных обществ и селений, в числе не более двух от каждого.

Составленные комиссиями проекты границ, в виде схематических чертежей, вместе со всем производством, заявлениями и претензиями представителей заинтересованных сторон, а также заключением подлежащих Исполнительных Комитетов и Земельных Отделов, представляются на утверждение Губисполкома, или Наркомзему, по соглашению с Наркомвнудел, по принадлежности.

Общий ход событий содействовал росту централистической точки зрения и следующим актом, говорившим в 1919 году об образовании новых административных единиц, мы видим постановление Совета Народных Комиссаров от 15 июля 1919 г. следующего содержания:

„Во изменение декрета Совета Народных Комиссаров от 27-го января 1918 г. Совет Народных Комиссаров постановляет:

„Вопрос об изменении границ губерний, уездов и волостей разрешается, по представлению местных Губернских Совдепов, Народным Комиссариатом Внутренних Дел.

„При изменении границ волостей местные Советы должны обращать особенное внимание на сокращение излишнего числа волостей, путем слияния мелких волостей в одну волость, признавая среднее население волости 10.000 человек“.

С этого момента следует начинать новую централистическую точку зрения в деле административного районирования, на которую стал Совет Народных Комиссаров. Каких-либо еще актов в этой области в 1919 году издано не было, тем более, что 1919 г. был годом гражданской войны, когда вопросы государственного переустройства были отодвинуты на второй план. Состоявшийся в конце 1919 г. VII съезд Советов поручил В. Ц. И. К. „практически разработать вопрос о новом административно-хозяйственном делении республики“. В исполнение этого постановления, Президиум В. Ц. И. К. образовал в январе 1920 года Административную Комиссию, на которую были возложены две задачи: общая разработка принципов нового районирования страны и образование отдельных административных единиц.

В марте 1920 г. Административная Комиссия В. Ц. И. К. обратилась на места с предложением организовать губернские и уездные Административные Комиссии; в этом обращении, между прочим, говорилось:

„VII-ой Всероссийский Съезд Советов Рабочих и Крестьянских Депутатов постановил приступить к созданию новых районов и областей, в соответствии с новыми социалистическими основами политической и хозяйственной жизни страны. Во исполнение настоящего постановления Всероссийского Съезда при Президиуме ВЦИК образована Административная Комиссия, на которую возложена работа как по общей разработке принципов нового районирования Республики, так и разрешение отдельных конкретных вопросов по созданию новых уездов и губернских и областях.

„Из поступающих в Отдел Управления Нарковнудел справок и материалов по поводу образования и выделения новых административных единиц, видно, что на местах образуются различные Комиссии, Бюро и т. п., имеющие цель, аналогичную целям Административной Комиссии при ВЦИК, только с меньшей, конечно, в территориальном отношении компентенцией. Названные провинциальные органы по районированию образуются или при местных губернских Совнархозах, или при других губернских Центрах. Благодаря такому положению вещей, в деле образования новых административных единиц до сих пор наблюдалось совершенно недопустимое кустарничество, отсутствие определенных и однотипных методов проведения, образования и т. д.

„В целях объединения работ по районированию, выработка определенных методов работы и наконец установления единого общего плана по районивованию Республики, Административная Комиссия при Президиуме ВЦИК настоящим циркуляром предлагает организовать при Призидиуме Губернских и Уездных Исполкомов Административную Комиссию для разработки вопроса о границах новых административных единиц. В состав названной Комиссии должны быть включены представители всех губернских

(или уездных) Отделов: Совнархоза, Продкомы, Земледелия, Военкома, Труда и Отделуправ, Статистическое Бюро; для исполнения работ Административная Комиссия приглашает специалистов и технические силы.

„Помимо губернских и уездных Административных Комиссий, могут быть образованы Областные или Районные Административные Комиссии, если по местным условиям губернские центры, или иные из существующих административных единиц, признают целесообразным объединяться в одну область или район.

„В круг Административных Комиссий входят следующие работы: собирание необходимых материалов, рисующих административно-хозяйственное положение вновь образуемой территориальной единицы, созыв съездов и совещаний по выделению новой единицы, сношения через посредство Президиума Исполкома по всем вопросам выделения и образования новой единицы с Административной Комиссией при Президиуме ВЦИК".

Образовав свои органы на местах, Административная Комиссия пожелала привести в порядок всю ту массу новых административных единиц, которая возникла в течение более чем двух лет революции—т. е. с 1917 г. по 1920 год. С этой целью Административная Комиссия обратилась циркулярно 30 апреля 1920 г. ко всем губернским исполнительным и военно-революционным Комитетам со следующим предложением:

„В период власти Временного Правительства и позднее, на основании декрета Совнаркома от 27-го января 1918 года были произведены многочисленные изменения в административно-хозяйственном делении территории России: образованы новые уезды, волости, сельские общества, произошли перечисления отдельных волостей, обществ и селений из одного уезда в другой и т. д., многие поселения получили новое наименование, причем все эти изменения, по большей части, не зарегистрированы Народным Комиссариатом Внутренних Дел и им не санкционированы. Получившаяся отсюда неопределенность, как в отношении распределения кредитов, так и в области всякого рода сношений вынуждает Комиссариат Внутренних Дел обратиться с настоящим циркуляром во все Губисполкомы и Губвоенревкомы РСФСР. В целях окончательного разрешения всех этих дел, в смысле их утверждения или неутверждения, Народный Комиссариат Внутренних Дел предлагает всем Губисполкомам и Губвоенревкомам в недельный срок с момента получения сего представить в Отдел Управления НКВД подробный список всех происшедших административно-территориальных изменений в пределах их губерний, как утвержденных Наркомвнудел, так и неутвержденных, но фактически уже существующих, указав в каждом отдельном случае время и причины, вызвавшие то или иное изменение".

Постановлением II-ой сессии восьмого созыва ВЦИК были утверждены следующие общие положения установления границ административно-хозяйственных районов, принятыя Административной Комиссией ВЦИК:

1. Установление нового административно-хозяйственного районирования является неотложным, в виду несоответствия существующего административного деления новым политическим и экономическим потребностям.

2. Новое районирование должно быть приспособлено к условиям переходного периода, в соответствии с наметившимися, но еще не получившими полного оформления хозяйственными районами.

3. Новое административное деление надлежит производить на основе:

1) Сосредоточения промышленности.

2) Сосредоточения технических культур.

3) Тяготения населения к промышленно-распределительным пунктам (мелко-районное деление).

4) Направления и характера путей сообщения—железнодорожных, водных, шоссейных и других.

5) Численности населения.

6) Национального состава населения.

4. Основным ядром новых районов должны быть пролетарские центры; окружающая их территория должна обеспечивать нормальное развитие главнейших отраслей промышленности данного района.

5. При условии работы на местном сырье границы района должны быть согласованы с границами района распространения этого сырья, поскольку эти границы не совпадают с границами районов тяготения к промышленным центрам.

6. При установлении нового административного деления должны быть учтены как существовавшие ранее, так и образовавшиеся в последующие годы места сдачи продуктов местного хозяйства и пункты товарообмена или распределения.

7. При определении границ новых районов предпочтение должно отдаваться данным районирования промышленности и данным мелкого районного деления территории, как основным моментам, определяющим направление и характер путей сообщения и сосредоточения населения в определенных районах.

8. Как общее правило, пока сохраняется существующее четырехчленное административное деление: губерния, уезд, волость, сельское общество. Однако, это деление должно быть приспособлено к тому, чтобы в будущем возможно было без особых затруднений перейти к трех-членному делению, к уничтожению волости. С этой целью надо стремиться к объединению вокруг одного сельского Совета нескольких мелких селений, а с другой—к увеличению числа уездов и сокращению их территорий.

9. Образование областных административно-хозяйственных объединений допустимо лишь по отношению к тем районам, где уже имеется более или менее определенное тяготение к одному главному пролетарскому центру и при условии его отдаленности от центра Республики.

10. Размеры губернии (округа) должны быть тем меньше, чем сильнее развиты пути сообщения и тем больше, чем меньше плотность населения.

11. Губернии по численности населения не должны превышать 2-х миллионов душ (850.000 мужчин), а уезды 200.000 душ (90.000 мужчин),

по данным переписи 1920 года. Уезды с населением менее 50.000 душ (22.000 мужчин) могут быть допущены лишь в виде исключения в местностях с особо редким населением.

12. Районирование должно происходить на всей территории Р.С.Ф.С.Р. с тем, чтобы и на окраинах были установлены губернии (округа), обеспечивающие нормальное развитие хозяйственной жизни.

13. При установлении границ национальных образований должен приниматься в учет и принцип экономического тяготения.

Как видим, эти основные положения с некоторыми добавлениями повторяет то, что было сказано об основах деления в приведенных выше циркулярах 1918 года.

Летом и осенью 1920 г., по предписанию Административной Комиссии, с 15 июля по 15 сентября было воспрещено производить какие бы то ни было изменения в границах, в виду производства в этот период демографической и сельско-хозяйственной переписи.

К этому времени приступили к практической работе и образованные на местах губернские административные Комиссии, причем их подход к вопросу был различен, как о том говорит председатель Административной Комиссии В. Ц. И. К. в своей брошюре.

„Как общее правило, мы предлагаем сохранить существующее четырехчленное административное деление: губерния (или округ), уезд, волость и сельское общество.

„Сокращение административной лестницы, устранение одного члена из нее—волости—является очень заманчивым, как средство упрощения всего нашего административного аппарата. В нескольких губерниях произведены были подготовительные работы по новому трехчленному делению и даже по нескольку вариантов в одной и той же губернии. Но они слишком отзывают „теоритичностью“ и едва ли проведение их в жизнь достигло бы той цели, которую они себе ставят: облегчить населению сношения с административными центрами. Скорее наоборот. Думаю, что более права в этом отношении Ставропольская Административная Комиссия, шедшая более практическим путем и доводившая обсуждение своих проектов до сельских Советов и сходов. Вот что говорится в докладе этой комиссии. „Старые волостные границы устарели, жизнь упорно ломает их. И никакие рогатки, никакое удерживающее начало сверху не в силах остановить этого естественного процесса. Большею частью необходимость таких изменений вызывалась и вызывается соображениями местного землепользования, а также желанием иметь свой волисполком, свой работающий советский аппарат. Где предел этим изменениям и когда побудительные причины к повальному переделению волостей перестанут действовать, сказать трудно. Одно можно с уверенностью сказать, что приведение в порядок, введение в рамки этого безудержного потока—задача необычайно трудная, почти неисполнимая в данный момент. Необходимость в радикальном изменении границ волостей самым тесным образом связана с земельным вопросом и пока не будут раз-

решены практически вопросы землепользования в волостях, не может быть упорядочена, проведена в систему работа по новому административному делению волостей“ [1]).

Как видим, несмотря на желание внести в дело образования административных единиц инициативу центра, разрозненные действия мест своей массой предопределяли общий характер проводимых мероприятий....

В Административную Комиссию В. Ц. И. К. продолжали поступать с мест от уездных и от волостных исполнительных Комитетов различные проекты новых административных единиц. В целях устранения подобного хаоса, Административная Комиссия предложила губерским административным Комиссиям „собрать и рассмотреть на предмет их целесообразности все предполагаемые случаи административного деления по вашей губернии и с заключением Губисполкома представить в Административную Комиссию при В.Ц.И.К. Вопросы, возбуждаемые отдельно от общей схемы районирования губернии, рассматривать не будут“.

Инициатива мест выразилась, помимо того, в замене прежних названий населенных пунктов—новыми, отражавшими политическое настроение момента. Подобный порядок внес большую путаницу в почтово-телеграфные сношения и вызвал особый циркуляр Административной Комиссии (№ 31 от 23 января 1921 г.) о прекращении „всякого рода переименований отдельных населенных пунктов, волостей и уездов, в виду происходящих недоразумений при почтово-телеграфных сношениях без разрешения Н.К.В.Д.“ [2]).

Аналогичное запрещение, но изданное Советом Народных Комиссаров (18 июля 1921 г.), вызвала замена названия станций на железных дорогах; здесь причиной запрещения явился.... бумажный кризис, не позволявший перепечатывать пассажирские билеты.

Затем, циркуляр от 3 августа 1921 года позволяет сделать заключение о поверхностном отношении к делу уездных административных Комисеий, не достаточно внимательно относившихся к доводам, высказывавшимся волостными исполнительными комитетами. В названном циркуляре читаем:

„По представленным проектам нового погубернского деления и по частным ходатайствам Губисполкомов Административная Комиссия при ВЦИК констатирует, что Уадминкомиссии или совершенно не считаются с мнениями заинтересованных Волисполкомов или оспаривают серьезность мотивов экономического характера, часто выдвигаемых Волисполкомами.

Поэтому Админкомиссия при ВЦИК предлагает разъяснить всем Уад-

---

[1]) М. Владимирский. „Основные положения установления границ административно-хозяйственных районов“. М. 1920 г., стр. 11.

[2]) Наибольшого напряжения творчество в этой области достигло в Московском уезде, где влияние революционного центра переменило название почти всех 10 волостей. Вот их новыя названия: 1) Бедняковская, 2) Козловская, 3) Коммунистическая, 4) Ленинская, 5) Пролетарская, 6) Пушкинская, 7) Разинская, 8) Трудовая, 9) Ульянинская и 10) Ухтомская (см. „Сборник губерний, уездов и волостей“. М. 1921 г., стр. 22).



минкомиссиям, что мнениями Волисполкомов необходимо руководствоваться при практической работе Комиссии при проведении в жизнь слияния волостей или их перечисления из уезда в уезд.

Для этого необходимо руководствоваться Основными Положениями установления Административно - Хозяйственных Районов, утвержденными II сессий ВЦИК 8-го Созыва, а также следующими соображениями:

1. Волость может быть оставлена в старых границах, хотя без нормы числа населения, только лишь в том случае, если селения волости открываются от крупного экономического или культурного центра.

2. По местным условиям—неудобству путей сообщения, естественным преградам, дальности расстояния до предполагаемого центра, норма волости до 10.000 чел. может быть изменяема.

Административная Комиссия при ВЦИК сообщает, что практике всех Комиссий исключительным тормазом к утверждению вновь образуемых уездов, детальной поволостной перекройки являются протесты, поступившие от заинтересованных волостей, ссылавшихся на формальное отношение к делу Уадминкомиссии при производстве слияния волостей. или выделения нового уезда; поэтому Комиссия предупреждает, что ни один проект указанной волостной перекройки не будет рассматриваться впредь до представления Губадминистркомиссиями протокольных постановлений тех волостей, по которым не произведено обстоятельного обследования по анкетам НКВД".

19 сентября 1921 г. ВЦИК разослал всем губерниям, областным исполнительным и революционным Комитетам циркуляр, приостанавливающий образование новых административных единиц и разрешающий возникновение последних „только в случаях исключительной надобности". В виду принципиального значения указанного распоряжения, приводим его полностью:

„Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета в заседании 8-го сентября 1921 года постановил допускать образование новых административных единиц, как требующих больших расходов и большого количества административного персонала, только в случаях исключительной надобности.

В развитие этого постановления Губисполкомам предлагается:

1. Приостановить дальнейшее образование новых административных единиц, принявшее за последний период массовый характер, и впредь допускать таковые в случаях самой исключительной надобности.

2. Немедленно приступить к ликвидации административных единиц, возникших без утверждения центральных органов власти после производства Всероссийской переписи 1920 года.

3. Пересмотреть вопрос о существовании административных единиц, возникших без утверждения центральных органов власти до переписи 1920 года и там, где в дальнейшем существование этих административных единиц будет признано не необходимым, приступить к упразднению таковых, всякий раз с утверждения центральных органов.

4. В виду того, что особенно за последнее время участились случаи производства Губисполкомами различных административно-территориальных изменений (перечислений волостей и пр.), не дожидаясь утверждения центральных органов, ведающих административно-территориальным делением Республики, т. е. Административной Комиссии и Президиума ВЦИК, впредь таковых изменений не производить.

5. Так как основным мотивом, служащим к выделению новых единиц и к перечислению отдельных уездов, волостей и пр. из одной губернии в другую, по большей части, являются ссылки на необслуживание существующим губернским центром нужд вновь выделяющейся или перечисляющейся административной единицы, что часто подтверждалось и обследованиями отдельных губерний, Губисполкомам предлагается усилить внимание к удовлетворению законных нужд и к установлению теснейшей связи с уездами, удаленными от губернского центра, стремясь удовлетворить их в первую очередь и допуская известные преимущества в их пользу, по сравнению с близлежащими уездами.

6. Руководствоваться неуклонно в дальнейшем следующими указаниями, преподанными Президиумом В.Ц.И.К. 8-го сентября 1921 года на имя Административной Комистии В.Ц.И.К.

„Предложить Административной Комиссии В.Ц.И.К. принять, как общую директиву, указание, что всякое образование новых административных единиц, связанных с большими расходами, требующее большого количества административного персонала, утверждать в случаях исключительной надобности.

Предложить также Административной Комиссии при всяком образовании новой административной единицы запрашивать предварительно мнение Народного Комиссариата Финансов“.

Таким образом, постановление В.Ц.И.К. от 8-го сентября не только почти приостановило образование новых административных единиц, но поставило вопрос о ликвидации большинства уже возникших за период революции, но не получивших санкций центра. Основной мотив такого радикального перелома в вопросе административного районирования, как видим—сокращение расходов. Несомненно, что мотив этот продиктован условиями „новой экономической политики“. Насколько затруднительно при таких условиях получить положительный отзыв от финансового ведомства совершенно очевидно, и по существу с 8 сентября 1921 года явочный порядок образования административных единиц, который хотя и ограничивался различными предписаниями центра, был заменен разрешительным.

Одним из следующих циркуляров (от 12 декабря 1921 г.) Административная Комиссия, в целях согласования вопросов административно-территоального изменения границ губерний, уездов и волостей с местными экономическими интересами, предложила все местные проекты административного деления передавать на заключение областных экономических совещаний. Но доставленные губернскими и областными административными комиссиями

проекты погубернского административного деления не всегда удовлетворяли центральную Административную Комиссию. Местные Административные Комиссии, несмотря на постановление В. Ц. И. К. от 8 сентября 1920 г. продолжали кроить все новые и новые административные единицы, мало обращая внимание на то наследство в этом отношении, которое осталось от 1918 и 1919 годов. В циркуляре от 19 декабря 1921 г. Административная Комиссия В. Ц. И. К., указывая на недостаток работ местных комиссий, предлагает последним заняться не проектированием новых административных единиц, а сокращением числа существующих, путем слияния мелких волостей в одну волость, принимая средней цифру населения волости в 10.000 человек, причем от этой цыфры, как средней, допускаются отклонения в ту и другую сторону. Затем, тот же циркуляр ставил работу административных Комиссий в связь с землеустроительными работами по отводу земель волостям:

„Внешние границы волостей и внутренний состав их на местах в настоящее время изменяется, в виду проводимых в жизнь землеустроительных работ по отводу волостных земельных наделов. Поэтому, Административная Комиссия В. Ц. И. К. предлагает всем Губадминкомиссиям проинструктировать работы всех Уадминкомиссий [1]) с той целью, чтоб работы поволостного деления производились бы в контакте с землеустроительными работами. Этот вопрос надлежит подвергнуть специальному обсуждению в Уадминкомиссии.“

Как мы видели выше [2]), стесненность в средствах государства, с одной стороны, и с другой—условия „новой экономической политики“ устранили сплошное гасударственное землеустройство, как непосильное для государства в данный тяжелый момент и как не первоочередное, с точки зрения землеустроняемого населения. Несомненно, что эти же условия так или иначе отразятся и на процессе образования новых административных единиц; можно предполагать, что направление этого влияния уже указано приведенным выше постановлением В. Ц. И. К. от 8 сентября 1921 г.—о прекращении образования новых административных единиц и о ликвидации слишком поспешно возникших.

Реальные результаты образования новых административных единиц приведены в приложении к настоящей главе.

Подводя итоги за 1919—1621 г.г. основным административным единицам-волостям, получим следующие цифры.

По Европейской России и Крыму	8.467 волостей
„ Сибири	1.066 „
„ Автономным республикам и областям . .	2.481 „
Всего по Р. С. Ф. С. Р.	12.014 волостей.

[1]) Полно эти термины читаются так: Губернская Административная Комиссия и Уездная Административная Комиссия.

[2]) См. главу „Формы социалистического землеустройства.“

По Белоруссии	11 5волостей.
„ Украине	1.962 „
Всего	14.091 волостей.

Рассмотрение вопроса о принципах, положенных в основу деления России на автономные республики и области слишком бы расширило тему настоящей главы и мы здесь на этом вопросе останавливаться не будем [1]), и в заключение скажем несколько слов об истории административного деления России за два последние века.

XVII век не знал крупных административных единиц, как современная губерния или область; тогда существовало основное деление на уезды, но так как это деление относительно дробно, то московское правительство группировало уезды в более крупные округа для тех или иных практических целей. В соответствии с двумя главными задачами государственной власти, группировка уездов была двоякою: для военных и для финансовых целей.

Финансовые округа, на которые была разделена территория московского государства в целях администрации сборов, можно разделить на три категории: первая— это те, которые сохранили некоторую областную целостность и самостоятельность: сюда относятся:

1) Казанский дворец с Сибирским приказом, 2) Новгородский приказ и 3) Смоленский приказ. Географическое положение и политическая судьба позволили этим округам оставить за собой некоторую областную самостоятельность, в смысле административного управления, и после слияния с Московским государством.

Вторую категорию составляли: 1) округ Большого дворца, четверти:— 2) Владимирская, 3) Галицкая, 4) Костромская и 5) Устюжская. Названные округа не имели территориальной непрерывности и имели исключительно финансовое значение и создались не исторически, как первая группа, а путем, очевидно, правительственного приказа. Теперешняя Московская губерния и шесть ее окружающих — вот в общих чертах территория перечисленных „четей“; здесь московский централизм чувствовался наиболее сильно. Наконец, к третьей категории округов относятся такие учреждения, которые не имеют сами по себе финансового характера, но к которым приписаны города, сборы с которых отданы в пользу этих учреждений. Главные учреждения этой группы следующие: 1) Разрядный приказ, в пользу которого поступали сборы с городов Севского и Белгородско полков, 2) Посольский приказ получал постоянные доходы с городов Романова, Вязьмы, Касимова, Елатьмы и Ерахтура [2]).

Таким образом, финансовые округа не были как „чети“ срединной России, непрерывно-территориальными единицами и единства финансовой

---

[1]) Вопросы автономии и федерации будут рассмотрены в подготовляемой к печати работе: „Колонизация и переселение за три года революции.“

[2]) См. у П. Н. Милюкова, „Государственное хозяйство России“. стр. 26.

власти в округе не было—финансовые отчеты городов соединялись в общую смету лишь в Москве.

В соответствии со второй, военной задачей, государства, существовали особые группировки уездов—военные округа. Некоторые военные округа совпадали с финансовыми, как, например, Казанского Дворца и Сибирского приказа, но в остальной России такого полного совпадения уже нет и чаще всего военные округа пересекают финансовые; подобная чресполосица характерна для срединной России; на севере совсем не находим военных округов, т. к. там не было нужды в военной организации и города здесь распределялись исключительно между финансовыми округами. Напротив, на юге и западе, где военная опасность существовала постоянно, финансовое деление поглощалось военным и здесь существует одно лишь учреждение Разряда (военное министерство). На западе возник самый старинный военный округ — Новгородский разряд, который сохранил связь с независимым от него финансовым округом—Новгородской четью; связь эта выражалась в том, что четь платила жалованье разряду непосредственно из местной кассы, не посылая в Москву. Все остальные города Разрядного ведомства находились в заведывании Москвы—„Московского стола“ с его отделениями—Приказным, Денежным и Хлебным. Внутри же „Московского стола“ разрядные города были разделены на группы, причем на этой группировке отразился процесс московской колонизации.

Впервые губернии были названы и определены в 1708 г. Петром I—всего числом 8: Московская, С.-Петербургская, Киевская, Смоленская, Архангельская, Казанская, Азовская и Сибирская.

В петровском указе от 18 декабря 1708 года читаем: Великий государь указал . . . в своем Великороссийском государстве для всенародной пользы учинить 8 губерний и к ним расписать города“. При рассмотрении перечисленных губерний находим, что реформа административного деления территории выразилась лишь в переименовании крупных военно-финансовых округов; таким образом, это деление не было ни случайным, ни механическим, и частично, при составлении росписи губерний 1708 года, была принята в соображение степень близости приписываемых городов к новым центрам—приписка Калуги к Москве, Вологды к Архангельску. Русская историческая жизнь не создала провинций как некоего политического целого и военно-финансовые округа были созданы из центра, в технических целях взимания податей и административного управления... По этой причине все последующие изменения в области перекройки административных единиц из центра не встречали на местах какого-либо отпора или серьезной заинтересованности в том или другом отношении. Сущность первой губернской реформы свелась к новой системе военного хозяйства и к новой финансовой организации; и первая и вторая были вызваны Северной войной. Следовательно, существо вопроса нисколько не изменилось по сравнению с допетровским периодом.

Вторая областная реформа Петра I в 1719 году была проведена в

органической связи с реорганизацией центрального управления, при чём в виде образца были приняты учреждения Швеции.

Центральные органы в шведской финансово-административной системе находились в неразрывной связи с областными учреждениями; по этой причине, когда Петр I в 1719 году задумал реформировать центральное управление государством, путем учреждения коллегий, то пришлось провести областную реформу. Обсуждение последней началось с осени 1718 года, и оказалось, что применить шведскую систему к русской действительности возможно не во всем, прежде всего по той причине, что шведские учреждения, если бы ввести надлежащим образом, были бы для тогдашней России слишком дороги и не соответствовали степени ее хозяйственного развития.

Основной административной ячейкой шведской системы являлся приход. Сенат, постановивши 7 ноября 1918 г. ввести все шведские учреждения, кроме приходских, ввел таким образом условное деление, развязав себе руки относительно определения территориальных размеров вводимых единиц. Благодаря слабой плотности населения тогдашней России, ее бедности, эти единицы должны были оказаться более крупными, чем в Швеции, что совершенно изменило самый характер вводимых учреждений. Новая реформа, по указу от 29 мая 1719 года, ввела новое административное деление на провинции и дистрикты. Провинция, по идее реформаторов, должна была заменить губернию, а дистрикт—утративший свое значение уезд. Но действительность, как это бывает при слишком радикальных и схематических реформах, оказалась более настойчивой, нежели силы реформаторов, и провинции не приобрели вполне самостоятельного значения, потому что губернское деление было сохранено и осталось в силе, причем самой жизненной практике было предоставлено установить отношения между губернией и провинцией [1]. Фактически, в результате реформы, государство оказалось в 1719 году разделенной на 11 губерний [2] и 49 провинций, состоящих в несомненном, но неясно очерченном подчинении губерниям.

Низшее деление, введенное реформой 1719 года—дистрикт—хотя и соответствовало старому уезду, но не имело к нему никакого отношения: дистрикт был округом, в котором собиралась подушная подать на определенную воинскую часть; число дистриктов в стране соответствовало числу полков в армии; тяготения к городам у дистриктов не было и их границы не совпадали с границами уездов.

Таким образом, вторая областная реформа Петра создала разделение территории на губернии, провинции и дистрикты; значение этих трех делений было не одинаково, происхождение различно и взаимное соотношение недостаточно выяснено.

---

[1]) См. у *П. Н. Милюкова*, „Государственное хозяйство“ 615—625. *Богословского* „Областная реформа“, стр. 76—86, и у *Ю. Готье*—„История областного управления“, стр. 103.

[2]) Три новых губернии образовались в период от первой областной реформы 1708 г. до второй реформы 1719 году.

В своем исследовании об областном управлении в России от Петра I до Екатерины II Ю. Готье так оценивает эту, кажется, первую попытку применения начал просветительной философии к русской действительности: „Областная реформа Петра Великого была попыткой строить на зыбучем песке, или взлететь на воздух без крыльев. Смелая попытка закончилась неудачей и почти призрачные учреждения 1719 года были заменены другими, гораздо менее интересными, с точки зрения творческой мысли человека, но более приспособленными к русскому обществу и к русской жизни и потому прослужившими гораздо дольше.

Причины неустойчивости и недолговечности Петровских областных учреждений исчерпывающим образом розобраны в исследовании профессора М. М. Богословского; мне остается лишь резюмировать их. Областная реформа Петра с самого начала пришлась не ко двору в той реальной обстановке, в которой она была произведена. Осуществление ее стоило дорого; дорогим было и содержание новых учреждений, оказавшееся не под силу тогдашней государственной казне; людей для новых учреждений не хватало, да и тем, которые были налицо, приходилось совсем не по плечу новая служба. Новые учреждения должны были, по мысли творцов, перевернуть управление русской провинций, но для этого нужно было создать „новую породу людей", а если об этом без всякого успеха мечтали в Екатерининское время, то не мудрено, что при Петре жизнь горько посмеялась над реформаторами. С самого начала в новые мехи полилось старое вино, в новых рамках появились старые картины. Пассивность областной администрации и исключительная работа для интересов центра, произвол и злоупотребления и в новых учреждениях остались такими же, какими были раньше. Живучая сила старых до-петровских привычек разбила расчеты рационалистов XVIII века, думавших создать новую жизнь в русской провинции; быстрый крах судебных учреждений Петра, этой первой попытки отделить в России суд от администрации, согласно требованиям просветительной философии XVIII века, служит лучшим тому доказательством. [1]).

После смерти Петра I, русское общество, утомленное столь беспокойным царствованием, инстинктивно тянулось к более мирному и спокойному укладу, к более привычным формам жизни. Эта тенденция отразилась и на областных учреждениях 1719 года: сложное и непонятное большинству современников Петра I областное деление 1719 года было сейчас же после смерти Петра I заменено более простой и удобной системой учреждений, многим напоминавшей старый московский строй и продержавшейся до Екатерины II.

В 1725 году Ягужинский, составил записку о неурядицах и опасностях, грозящих России вследствие хозяйственного обеднения страны. Эта записка послужила толчком к дальнейшей работе по упрощению и удешевлению государственного аппарата, в том числе и областных учреждений.

---

[1]) *Ю. Готье.* Назв. сочин. стр. 18. и след.

Прежде всего было решено избавить население от присутствия различных команд, на которых лежал ряд обязанностей по взиманию налогов и т. п. В начале 1727 года было решено команды из провинций вывести и возложить обязанности, выполнявшиеся офицерами, на немногочисленных губернаторов и провинциальных воевод.

Это решение побудило поторопиться с новой организацией областного управления. Указ 24 февраля 1727 года, подтвержденный 15 марта того же года, разрушил областные учреждения Петра I и учредил новые. Во все приписные, т. е. уездные города, назначены были воеводы. Названным указом на Сенат была возложена обязанность выработать инструкцию для губернаторов и воевод. Инструкция эта, утвержденная 12 сентября 1728 года, есть основной законодательный акт в истории контр-реформы, уничтоживший областные учреждения Петра I.

Результаты этой после-петровской контр-реформы так суммирует Ю. Готье: „Подводя итоги законодательным мерам, создавшим после смерти преобразователя новое областное управление, следует, как кажется, придти к таким выводам: контр-реформа 1727 года и следующих годов была вызвана овладевшими наследниками Петра стремлениями упростить и сделать более дешевым местное управление. При обсуждении признанных необходимыми мероприятий прорвалось наружу реакционное настроение, которое особенно сказалось в идеализации старомосковских порядков и привело к воскрешению довольно многих явлений старого времени. Сюда относятся—восстановление должности городового воеводы с ограниченным сроком управления и должности подъячих с приписью, восстановление всех прежних уездов и, наконец, учреждение вновь Сибирского приказа. К явлениям, напоминавшим старомосковский быт, следует отнести и монархическое начало, связавшее все областные единицы в одну стройную цепь, в которой губерния занимала высшую степень, а пригород—самую низшую. Упрощение, с одной стороны, идеализация московской старины, с другой, привели к полному объединению власти в единоличных руках губернаторов и воевод, и это объединение, судя по указу 24 февраля 1727 года, было проведено еще полнее даже, чем в старой Москве“. [1]).

С проведением в жизнь всех мероприятий по областному управлению, сделанных после Петра I в 1727 году, Империя стала делиться на 14 губерний, 47 провинций, считая в том числе 14 провинций, центром которых были губернские города, и более 250 уездов, считая 61 уезд губернских и провинциальных городов и 20 слишком уездов пригородков; в это деление не входили пять Слободских полков и Украинская военная линия.

Период от 1727 до 1764 года характеризуется устойчивым административным делением территории страны и на его протяжении можно лишь отметить частичные изменения административного деления во внутренних и северных губерниях и немногие, более значительные изменения в составе

---

[1]) Ю. Готье. Указан. сочин. стр. 48.

окрайных губерний, связанных по преимуществу с поступательным движением русского государства на юг и восток. С воцарением Екатерины II начинается последний период в истории создания административных единиц. Прежде всего, в период 1763—1775 гг. необходимо отметить частичные изменения, которые вытекали из территориальных приобретений, сделанных на юге, в Новороссии, на западе, в Белоруссии, и из реорганизации Слободских казачьих полков. Изменения более общего характера были проведены штатами 1763 года и указом 1764 года. Последний указ определял жалованье служилым людям—административному персоналу областного управления, и с этой целью устанавливали ряд изменений, не затрагивая провинциального и губернского деления, в составе городов, имевших воеводское управление. Эти изменения проводились медленно, ждали до 1768 года замечаний от губернаторов и когда последние прислали свои замечания, все вопросы внутреннего переустройства были переданы большой Комиссии. В 1773 г. еще не было принято каких-либо решений по поводу губернаторских замечаний, и таким образом, по замечанию Ю. Готье, „указ 11 октября 1764 г. является законодательным актом почти исключительно теоретического значения“ [1]).

К моменту издания „Учреждения о губерниях“, Россия разделялась на 20 губерний, не считая Украйны, 66 провинций, считая в том числе 20 провинций, центрами которых были губернские города, и до 180 самостоятельных уездов, не считая уездов губернских и провинциальных городов.

Дворянство, осевшее в провинции с 1740 года и укрепившееся там после указа о вольности в 1762 году, образует понемногу дворянское общество, первая организация которого создается по уездам под руководством предводителя, указом 14 декабря 1766 г. о выборах в Комиссию Уложения.

Это дворянство, уже при Елизавете высказывалось за участие в местном управлении. Наказы дворянских обществ 1767 г. говорят об этом с большой настойчивостью, жалуясь на плохое правосудие.

После пугачевского бунта реформа местного управления была проведена и выразилась она главным образом в „Учреждении о губерниях“ от 7 ноября 1775 года, дополненном в 1780 году.

Согласно „Учреждению о губерниях“, последних было создано 50, при чем „Учреждение“ создало две административные единицы: губернии и уезды. Первая с 300—400 тыс. человек, вторая с 20—30 тыс. человек населения Предполагалась, но не была осуществлена промежуточная между губернией и уездом единица—провинция.

С незначительными изменениями административного характера территориальное деление страны, созданное „Учреждением о губерниях“ продолжало существовать и в течение XIX века, при чем реформы 60-х годов совсем не затронули административное деление. Учреждение министерств внесло начало централизма в систему губернского управления, превратив губернатора, главным образом, в орган министерства внутренних дел, но эта реформа

---

[1]) Там-же стр. 117.

опять не изменила территориального разделения страны, которое и просуществовало до революции 1917 года.

Таков краткий исторический очерк административного деления России. При сравнении нового административного деления России с пройденным историческим путем, невольно напрашивается параллель между только что пережитым увлечением делом создания новых административных единиц в 1917—1920 г. г. и реформой 1719 г.: та же экспансия, то же увлечение широким розмахом предпринимаемого дела, но, думается, параллель возможно продолжать и далее—в отношении устойчивости новых административных единиц. Современное материальное оскудение вызывает насущную потребность в упрощении и удешевлении административного аппарата—как это настоятельно ощущалось и в 20—30 года XVIII столетия, после бурного царствования Петра I.

«Образование новых административных единиц».

Перечень республик, автономных областей, трудовых коммун с указанием уездов и числа волостей, входящих в состав Российской Федерации [1]).

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
I. Российская Социалистическая Советская Республика (г. Москва).		
1. Алтайская губерния.		
гор. Барнаул	Барнаульский	56
	Бийский	54
	Змеиногорский	24
	Каракорумский	30
2. Архангельская губерния.		
гор. Архангельск	Архангельский	26
	Мезенский	13
	Онежский	31
	Пинежский	18
	Холмогорский	23
	Шенкурский	41
	Усть-Вишский	10
3. Астраханская губерния.		
гор. Астрахань	Астраханский	21
	Енотаевский	21
	Красноярский	8
4. Брянская губерния.		
гор. Брянск	Бежецкий	18
	Жиздринский	40
	Карачевский	12
	Севский	16
	Трубчевский	15

[1]) Составлено на основании „Сборника губерний, уездов и волостей Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, Украинской Социалистической Советской Республики и Социалистической Советской Республики Белоруссии“. Госуд. Издат. М. 1922 г.

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонов.
5. Витебская губерния.		
гор. Витебск	Велижский	14
	Витебский	23
	Городокский	20
	Дриссенский	16
	Лепельский	23
	Невельский	24
	Оршанский	10
	Полоцкий	19
	Себежский	9
	Сенненский	14
6. Владимирская губерния.		
гор. Владимир	Вязниковский	12
	Гороховецкий	17
	Александровский	9
	Владимирский	26
	Муромский	16
	Меленковский	19
	Кольчугинский	5
	Киржачский	7
	Ковровский	13
	Переяславль-Залесский	15
	Судогодский	16
	Суздальский	9
	Юрьев-Польский	14
7. Вологодская губерния.		
гор. Вологда	Вольский	24
	Вологодский	28
	Грязовецкий	12
	Кадниковский	55
	Каргопольский	35
	Тотемский	34
8. Воронежская губерния.		
гор. Воронеж	Алексеевский	31
	Бобровский	36
	Богучарский	43
	Валуйский	17
	Воронежский	23
	Землянский	23
	Коротоякский	15
	Нижнедевицкий	16
	Новохоперский	31
	Острогожский	31
	Павловский	25
	Задонский	12
9. Вятская губерния.		
гор. Вятка	Вятский	28
	Советский	9
	Котельнический	32
	Малмыжский	23
	Уржумский	14
	Нолинский	39
	Орловский	33
	Слободской	25
	Яранский	24
	Омутнинский	15

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
10. Гомельская губерния.		
гор. Гомель	Быховский	10
	Гомельский	19
	Горецкий	12
	Климовичский	13
	Мглинский	17
	Могилевский	13
	Новозыбковский	11
	Речицкий	26
	Рогачевский	14
	Стародубский	12
	Суражский	15
	Чаусский	8
	Чериковский	16
11. Донская область.		
гор. Ростов	Верхне-Донской округ	14
	1-й Донской округ	25 станиц. 6 волостей.
	Донецкий "	38 станиц.
	Ростовский "	38 "
	Сальский "	17 " 6 волостей.
	Черкасский "	18 станиц. 3 волости.
12. Екатеринбургская губерния.		
гор. Екатеринбург	Алапаевский	23 "
	Верхотурский	55
	Ирбитский	36
	Каменский	14
	Камышловский	30
	Красноуфимский	38
	Нижне-Тагильский	23
	Надеждинский	5
	Шадринский	39
13. Енисейская губерния.		
гор. Красноярск	Ачинский	27
	Енисейский	10
	Канский	49
	Красноярский	19
	Минусинский	36
14. Иваново-Вознесенская губ.		
гор. Иваново-Вознесенск	Иваново-Вознесенский	12
	Кинешемский	25
	Середский	15
	Тейковский	15
	Шуйский	19
	Юрьевецкий	19
15. Иркутская губерния.		
гор. Иркутск	Иркутский	21
	Черемховский	14
	Балаганский	25
	Киренский	23
	Нижне-Удинский	24
	Верхоленский	21
	Бодайбинский	2
	Ангарский Аймак	8

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
15. Иркутская губерния.		
гор. Иркутск	Тункинский	5
	Селенгинский Аймак	5
	„ уезд	5
	Джибинский Аймак	9
	Эхирт-Булгатск. Аймак	19
16. Калужская губерния.		
гор. Калуга	Боровский	10
	Калужский	13
	Козельский	21
	Лихвинский	17
	Малоярославецкий	8
	Медынский	22
	Мещовский	19
	Мосальский	17
	Перемышльский	12
	Спасо-Деменский	16
	Тарусский	12
17. Костромская губерния.		
гор. Кострома	Буйский	24
	Ветлужский	23
	Галичский	21
	Ковернинский	18
	Кологривский	30
	Костромской	24
	Нерехтский	18
	Солигаличский	12
	Чухломский	12
18. Кубано-Черноморская губ.		
гор. Краснодар	Баталпашинский отдел	26 волостей. 22 станиц.
	Ейский отдел	3 волости. 8 хуторов. 40 станиц.
	Кавказский отдел	5 волостей. 2 хутора. 42 станицы.
	Кранодарский	11 волостей. 8 станиц.
	Лабинский отдел	10 волостей. 2 хутора. 44 станиц. 3 аульн. об-ва.
	Таманский отдел	9 волостей. 52 станицы.
	Новороссийский отдел	2 волости.
	Майкопский	47 станиц. 16 волостей. 15 аульн. об-в.
	Туапсинский	21 волость.
19. Курская губерния.		
гор. Курск	Курский	18
	Корачанский	15
	Дмитриевский	18
	Грайворонский	17
	Обоянский	14

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
19. Курская губерния.		
гор. Курск	Путивльский	15
	Старооскольский	15
	Фатежский	10
	Щигровский	19
	Рыльский	19
	Льговский	18
	Суджанский	12
	Белгородский	14
	Новооскольский	11
	Тимский	9
20. Московская губерния.		
гор. Москва	Богородский	10
	Бронницкий	20
	Верейский	5
	Волоколамский	17
	Дмитровский	13
	Звенигородский	8
	Клинский	15
	Коломенский	16
	Орехово-Зуевский	13
	Можайский	7
	Московский	10
	Наро-Фоминский	4
	Подольский	11
	Рузский	9
	Серпуховской	10
	Ленинский	11
21. Мурманская губерния.		
гор. Мурманск	Александровский	7
22. Нижегородская губерния.		
гор. Н. Новгород	Ардатовский	15
	Арзамасский	25
	Балахнинский	23
	Васильсурский	21
	Воскресенский	10
	Княгиниский	25
	Лукояновский	9
	Макарьевский	14
	Нижегородский	30
	Павловский	22
	Семеновский	15
	Сергачский	32
	Выксунский	10
	Печинковский	15
23. Новгородская губерния.		
гор. Новгород	Бологовский	22
	Боровичский	33
	Демянский	14
	Крестецкий	7
	Мало-Вишерский	10
	Новгородский	30
	Старорусский	26

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
24. Новониколаевская губерния.		
гор. Ново-Николаевск	Кинский	19
	Каргатский	27
	Каменский	49
	Ново-Николаевский	40
	Черепановский	20
25. Олонецкая губерния.		
гор. Петрозаводск	Вытегорский	20
	Лодейнопольский	15
	Повенецкий	10
	Пудожский	14
26. Омская губерния.		
гор. Омск	Омский	43
	Казачьи Станицы	16
	Киргизские волости	3
	Татарский уезд	30
	Тюкалинский	24
	Калачинский	18
	Тарский	48
	Славгородский	50
27. Орловская губерния.		
гор. Орел	Орловский	21
	Дмитровский	14
	Елецкий	21
	Кромский	17
	Ливенский	25
	Малоархангельский	23
	Мценский	15
	Болховской	18
28. Пензенская губерния.		
гор. Пенза	Городищенский	20
	Инсарский	17
	Керенский	22
	Краснослободский	24
	Мокшанский	21
	Нижне-Ломовский	28
	Пензенский	31
	Саранский	37
	Чембарский	42
	Наровчатский	17
29. Пермская губерния.		
гор. Пермь	Кунгурский	35
	Осинский	40
	Оханский	47
	Пермский	50
	Сарапульский	24
	Усольский	55
	Чердынский	30
30. Петроградская губерния.		
гор. Петроград	Гдовский	24
	Лужский	29
	Новоладожский	20
	Петергофский	12
	Петроградский	17
	Шлиссельбургский	14
	Ямбургский	12
	Детскосельский	15

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
31. Псковская губерния.		
гор. Псков	Псковский	16
	Островский	9
	Опочецкий	15
	Холмский	20
	Новоржевский	15
	Великолуцкий	17
	Торопецкий	18
	Порховский	23
32. Рязанская губерния.		
гор. Рязань	Дановский	23
	Егорьевский	27
	Зарайский	20
	Касимовский	19
	Михайловский	18
	Пронский	19
	Раненбургский	26
	Ряжский	23
	Рязанский	18
	Сапожковский	23
	Скопинский	16
	Спас-Клепиковский	20
	Спасский	29
33. Рыбинская губерния.		
гор. Рыбинск	Весьегонский	15
	Краснохолмский	14
	Мологский	21
	Мышкинский	16
	Пошехоно-Володарский	20
	Рыбинский	16
	Угличский	20
34. Самарская губерния.		
гор. Самара	Балаковский	20
	Бугурусланский	70
	Бузулукский	55
	Мелекесский	31
	Пугачевский	83
	Самарский	52
	Ставропольский	13
35. Саратовская губерния.		
гор. Саратов	Аткарский	49
	Балашовский	18
	Вольский	21
	Дергачевский	19
	Покровский	19
	Новоузенский	15
	Кузнецкий	22
	Петровский	30
	Саратовский	31
	Сердобский	36
	Хвалынский	20
	Камышинский	18
	Еланский	17

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
36. Северо-Двинская губерния.		
гор. Великий-Устюг	Велико-Устюгский	19
	Никольский	37
	Сольвычегодский	44
	Яренский	5
37. Симбирская губерния.		
гор. Симбирск	Алатырский	18
	Ардатовский	28
	Корсунский	29
	Сенгилейский	22
	Симбирский	21
	Сызранский	40
	Курмышский	26
38. Смоленская губерния.		
гор. Смоленск	Бельский	36
	Вяземский	20
	Гжатский	25
	Дорогобужский	15
	Духовщинский	15
	Елтнинский	18
	Красновский	12
	Мстиславский	10
	Демидовский	17
	Рославльский	23
	Смоленский	16
	Сычевский	29
	Юхновский	31
39. Ставропольская губерния.		
гор. Ставрополь	Александровский	20
	Благодарненский	40
	Медвеженский	40
	Ставропольский	22
	Трукменский	5
40. Томбовская губерния.		
гор. Тамбов	Борисоглебский	33
	Елатемский	28
	Кирсановский	37
	Козловский	46
	Лебедянский	16
	Липецкий	13
	Моршанский	49
	Спасский	21
	Тамбовский	58
	Темниковский	24
	Усманский	25
	Шацкий	31
41. Тверская губерния.		
гор. Тверь	Бежецкий	44
	Вышневолоцкий	31
	Зубцовский	19
	Калязинский	8
	Кашинский	19
	Кимрский	7
	Корчевский	11
	Новоторжский	20
	Осташковский	38

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
41. Тверская губерния.		
гор. Тверь	Ржевский	23
	Старицкий	25
	Тверской	24
42. Терская губерния.		
гор. Пятигорск	Георгиевский округ	10 станиц.
	Кизлярский	11 „
	Моздокский	14 „
	Святокрестовский	27 „
	Ачикулакский район	5
	Пятигорский округ	28
43. Тобольская (Тюменская) губ.		
гор. Тюмень	Тюменский	28
	Туринский	30
	Ялуторовский	44
	Ишимский	50
	Тобольский	36
	Сургутский	6
	Березовский	8
44. Томская губерния.		
гор. Томск	Томский	51
	Нарымский	26
	Кузнецкий	19
	Мариинский	28
	Щегловский	15
45. Тульская губерния.		
гор. Тула	Алексинский	16
	Богородицкий	29
	Белевский	17
	Веневский	24
	Епифанский	16
	Ефремовский	27
	Каширский	14
	Крапивенский	23
	Новосильский	28
	Одоевский	21
	Тульский	17
	Чернский	24
46. Уфимская губерния.		
гор. Уфа	Уфимский	47
	Бирский	43
	Златоустовский	23
	Белебеевский	44
47. Царицынская губерния.		
гор. Царицын	2-й Донской округ	22
	Красноармейский	9
	Ленинский	16
	Николаевский	9
	Усть-Медведицкий округ	25
	Хоперский округ	32
	Царицынский	10
48. Челябинская губерния.		
гор. Челябинск	Верхне-Уральский	15
	Курганский	50
	Миасский	13

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
48. Челябинская губерния.		
гор. Челябинск	Троицкий	43
	Челябинский	57
	Куртамышский	23
49. Череповецкая губерния.		
гор. Череповец	Белозерский	31
	Кирилловский	15
	Тихвинский	22
	Устюжинский	22
	Череповецкий	39
50. Якутская губерния.		
гор. Якутск	Верхомянский	6
	Вилюйский	9
	Олекминский	8
	Калымский	Сведений нет.
	Камчатская область	„ „
51. Ярославская губерния.		
гор. Ярославль	Даниловский уезд	12
	Любимский	10
	Ростовский	19
	Тутаевский	14
	Ярославский	21
52. Крым.		
гор. Симферополь	Перекопский (Джанкойский)	7
	Евпаторийский	7
	Симферопольский	7
	Феодосийский	8
	Ялтинский	5
Автономная Вотская область.		
гор. Ижевск	—	70
Автономная Зырянская область.		
гор. Усть-Сысольск	Ихмо-Печерский	20
	Усть-Сысольский	73
Автономная Кабардинская область.		
гор. Нальчик	Баксанский округ	24
	Мало-Кабардинский	13
	Нальчикский	12
	Урванский	15
Автономная Марийская область.		
гор. Краснококшайск	Козьмодемьянск. кантон.	12
	Краснококшайск. „	16
	Сернурский	10
Автономная Калмыцкая область.		
Астрахань (временно)	Приволжский	3
	Б. Дербетовский	12
	Яндыко-Мочажный	4
	Икицохуро-Харахусовск.	5
	Малодербетовский	10
	Ремонтинский	5
	Манычский	4
	Эркетеневский	3
	Кумский Аймак	—

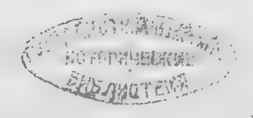
НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ АБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах. округах и кантонах.
Автономная Чувашская область.		
гор. Чебоксары	Чебоксарский уезд	17
	Ядринский	21
	Цивильский	23
Корельская трудовая коммуна.		
гор. Петрозаводск	Кемский уезд	20
	Олонецкий	7
	Петрозаводский	16
Трудовая коммуна области немцев Поволжья.		
гор. Маркcштадт	—	13
Автономная Башкирская Советская Социалистическая Республика.		
гор. Стерлитамак	Аргаяшский кантон	19
	Бурзян-Тангаурский	13
	Кудеский	2
	Тибынский	13
	Дуван-Кущинский	10
	Кипчак-Джетимирский	17
	Тамьян-Катаевский	18
	Ток-Чуранский	6
	Стерлитамакский	17
	Яланский	5
	Уссерганский	18
	Юрматынский	16
Автономиая Горская Соц. Советская Республика.		
гор. Владикавказ	Сунженский (казачий) округ	2 волости. 12 станиц.
	Назранский округ (Ингушетия)	10 волостей.
	Карачевский округ	4
	Дигорский „	5 приходов.
	Чеченский „	5
	Осетинский „	Сведений нет.
	Балкарский „	„ „
Автономная Дагестанская Социалистическая Советская Республика.		
	Аварский округ	2
	Андийский „	8
	Гунибский „	5
	Даргинский „	4
	Кази-Кумухский	4
	Кайтаго-Табасаранский	6
	Кюринский	1
	Самурский	3
	Буйнакский	2
	Хасав-Юртовский	5
	Дербентский	3
	Махач-Калинский	3

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
Автономная Киргизская Социалистическая Советская Республика.		
Оренбургская губерния.		
гор. Оренбург	Оренбургский район	12
	Илецкий район	5
	Исаево-Дедовский	12
	Покровский	7
	Петровский	23
	Шарлык.Михайловск. р.	13
	Орский	12
Актюбинская губерния.		
гор. Актюбинск	Актюбинский район	42
	Акбулакский "	18
	Можаровский "	20
	Темирский "	27
	Иргизский "	16
	Уильский "	14
Кустанайская губерния.		
гор. Кустанай	Тургайский район	15
	Кустанайский "	12
	Боровский "	10
	Федоровский "	21
	Семиозерный "	5
	Денисовский "	14
	Адамовский "	9
	Всехсвятский "	9
Уральская губерния.		
гор. Уральск	Уральский район	27
	Илекский "	31
	Калмыковский	15
	Джамбейтинский уезд	24
	Гурьевский район	20
Семипалатинская губерния.		
гор. Семипалатинск	Киргизские волости	23
	Семипалатинский уезд	26
	Устькаменногорский	22
	Киргизские волости	17
	Павлодарский уезд	18
	Киргизские волости	25
	Зайсанский уезд	10
	Киргизские волости	17
	Кар-Каралинский уезд	24
	Бахтарминский	15
Акмолинская губерния.		
гор. Акмолинск	Акмолинский	43
	Казачьи станицы	1
	Киргизские волости	52
	Атбасарский уезд	25
	Казачьи станицы	1
	Киргизские волости	30
	Канчетавский уезд	52
	Казачьи станицы	14
	Киргизские волости	14

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
Акмолинская губерния.		
гор. Акмолинск	Киргизские волости	30
	Кокчатавский уезд	52
	Казачьи станицы	14
	Киргизские волости	23
	Петропавловский уезд	51
	Киргизские волости	23
	Станицы	31
	Иссык-Кульский район.	15
Букеевская губерния.		
гор. Урда	Калмыцкий уезд	9
	Торгунский район	12
	1-й Приморский округ	16
	2-й „ „	13
	Камышсамарский район.	16
	Таловский район	10
	Самост. Адаевский уезд.	24
	Самостоятельн. поселки.	4
Автономная Татарская Социалистическая Советская Республика.		
гор. Казань	Арский кантон	30
	Буинский	15
	Бугульминский	23
	Елабужский	12
	Лаишевский	19
	Самадышский	21
	Мензелински	34
	Свияжский	11
	Спасский	14
	Тетюшинский	22
	Чистопольский	21
Автономная Туркестанск. Социалистическая Советская Республика.		
Аму-Дарьинская область.		
гор. Турт-Куль	Шурахинский уезд	7
	Чимбарский „	12
Закаспийская область.		
гор. Полторацк	Красноводский	6
	Мервский	6
	Полторацкий	5
	Теджснский	5
Самаркандская область.		
гор. Самарканд	Джизанский	20
	Каата-Курганский	16
	Самаркаидский	26
	Ура-Тюбинский	6

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
Семиреченская область.		
гор. Алма-Ата	Алма-Атский	6
	Джаркентский	29
	Копальский	10
	Лепсинский	9
	Нарынский	7
	Каракольский	Сведений нет.
	Пишпекский	22
Сыр-Дарьинская область.		
гор. Ташкент	Аулие-Атинский	27
	Казалинский	23
	Перовский	23
	Степной	7
	Ташкентский	29
	Туркестанский	17
	Чимкентский	21
Ферганская область.		
гор. Коканд	Андижанский	23
	Кокандский	23
	Наманганский	29
	Ошский	14
	Ферганский	20
	Ходжентский	9
Социалистическая Советская Республика Белоруссии.		
гор. Минск	Борисовский	26
	Бобруйский	21
	Игуменский	21
	Минский	10
	Мозырский	19
	Слуцкий	18
Украинская Социалистическая Советская Республика.		
Волынская губерния.		
гор. Харьков	Овручский	
	Житомирский	17
	Н. Волынский	20
	Изяславский	20
	Константиновский	26
		13
Донецкая губерния.		
гор. Бахмут	Бахмутский	21
	Дебальцевский	30
	Гришинский	25
	Луганский	39
	Мариупольский	37
	Славянский	19
	Старобельский	34
	Таганрогский	47
	Шахтинский	16
	Юзовский	27

НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
Екатеринославская губерния.		
гор. Екатеринослав	Верхнеудинский	21
	Екатеринославский	33
	Новомосковский	42
	Павлоградский	34
	Криворожский	33
Запорожская губерния.		
гор. Александровск	Александровский	22
	Б. Токмакский	8
	Бердянский	35
	Гуляй-Польский	20
	Мелитопольский	35
Киевская губерния.		
гор. Киев	Белоцерковский	24
	Бердичевский	15
	Звенигородский	17
	Каневский	20
	Киевский	21
	Липовецкий	16
	Радомысльский	11
	Сквирский	16
	Таращанский	13
	Уманьский	19
	Чернобыльский	10
	Переяславский	16
Кременчугская губерния.		
гор. Кременчуг	Золотоношский	20
	Кременчугский	20
	Хорольский	18
	Черкасский	34
	Чигиринский	17
	Александровский	30
Николаевская губерния.		
гор. Николаев	Николаевский	36
	Херсонский	30
	Елисаветградский	40
	Днепровский	20
Одесская губерния.		
гор. Одесса	Одесский	44
	Первомайский	23
	Вознесенский	17
	Балтский	38
	Тираспольский	23
	Заштатные города	2
Подольская губевния.		
гор. Винница	Брацлавский	12
	Винницкий	9
	Гайсинский	14
	Каменецкий	15
	Летичевский	8
	Литинский	8
	Могилевский	11
	Ольгопольский	15
	Проскуровский	10
	Ушицкий	15
	Ямпольский	13
	Жмеринский	12



НАЗВАНИЕ РЕСПУБЛИК, АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ И ГУБЕРНИЙ.	Название уездов, округов и кантонов.	Число волостей в уездах, округах и кантонах.
Полтавская губерния.		
гор. Полтава	Полтавский уезд	20
	Гадячский	21
	Зеньковский	16
	Кобелякский	21
	Константиноградский	27
	Лохвицкий	13
	Лубенский	13
	Миргородский	17
	Пирятинский	17
	Прилукский	16
	Роменский	22
Харьковская губерния.		
гор. Харьков	Сумский	22
	Лебединский	34
	Ахтырский	14
	Богодуховский	23
	Валковский	17
	Харьковский	36
	Волчанский	18
	Змиевский	21
	Чугуевский	7
	Купянский	20
	Изюмский	15
Черниговская губерния.		
гор. Чернигов	Борзенский	14
	Глуховский	7
	Городнянский	10
	Козельский	14
	Конотопский	15
	Кролевецкий	8
	Нежинский	13
	Новгород-Северский	11
	Остерский	8
	Сосницкий	14
	Черниговский	11
	Шостенский	6

ОГЛАВЛЕНИЕ.

